RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 265.195 van 15 december 2025
in de zaak A. 243.847/X-18.951

In zake : XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Abderrahim Lahlali
kantoor houdend te 9000 Gent
Kortrijksesteenweg 731
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Beelen
kantoor houdend te 3000 Leuven
Justus Lipsiusstraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 december 2024, strekt tot de nietigverklaring van "[d]e beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen d.d. 30 december 2024 waarbij aan verzoekende partij het verbod wordt opgelegd om zijn woning te verlaten vanaf 31 december 2024 om 18.00 uur tot 1 januari 2025 om 08.00 uur. Tijdens de controles op de naleving van dit verbod dient de betrokkene zich fysiek te tonen aan de toezichthouders (politie of stadspersoneel). Dit verbod is niet van toepassing gedurende de tijdsspanne dat de betrokkene professionele werkzaamheden moet verrichten, doch enkel voor de duur van deze professionele werkzaamheden. Dit verbod is evenmin van toepassing indien de betrokkene [gedurende] deze tijdsperiode zich effectief in het buitenland bevindt. (2024_BB_02184, Huisarrest. 523440)".

In zijn memorie van wederantwoord verzoekt verzoeker om hem overeenkomstig artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een schadevergoeding tot herstel toe te kennen die hij *ex aequo et bono* begroot op 1.750 euro.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 261.909 van 31 december 2024 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 december 2025.

Staatsraad David D'Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Abderrahim Lahlali en Zoë Vervaeke, die verschijnen voor verzoeker, en advocaten Thomas Beelen en Arne Van Meerbeeck, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een met dit arrest andersluidend 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

3.1. Bij schrijven van 27 december 2024 wordt verzoeker op de hoogte gebracht van het volgende voornemen van de verwerende partij:

> "De politie stelde vast dat u de openbare orde hebt verstoord of overlast hebt veroorzaakt aan de (niet limitatief) Ekersesteenweg, Belfaststraat, Noorderlaan, Canadalaan, de Groenplaats, de Lambrechtshoekenlaan en de Eugheen Van Mieghemstraat alsook in de omgeving daarvan, door gedragingen die de openbare orde en veiligheid in het gedrang brengen[.] De feiten staan vermeld in de bijgevoegde administratieve akte 030392/24 van 27 december 2024.
> De burgemeester overweegt voorwaarden op te leggen, waaronder bijvoorbeeld een tijdelijk verbod om de openbare ruimte te betreden of een plaatsverbod, om een einde te stellen aan deze gedragingen en de openbare orde te waarborgen, op basis van zijn bevoegdheden in de artikelen 133, 133*ter*, 134*sexies juncto* 135 van de Nieuwe Gemeentewet en artikel 63 van het Decreet Lokaal Bestuur.
> U heeft nog de mogelijkheid om verweer in te dienen.
> U kan ten laatste op maandag 30 december 2024 om 10:00 uur uw schriftelijk verweer versturen naar het volgende e-mailadres: […]
> Een raadsman kan u hierbij bijstaan of vertegenwoordigen
> […]."

3.2. De administratieve akte 030392/24 waarnaar dit schrijven verwijst, betreft een verslag van de Politiezone Antwerpen in het kader van de voorbereiding van het politioneel beheer van de overgang van het oude jaar naar het nieuwe jaar waarin de politiezone Antwerpen een analyse maakt van "de aanwezige groepen en de meest waarschijnlijke risico's".

Het luidt als volgt:

> "1. Context
> Traditioneel is er veel volk op de been in de stad Antwerpen bij de viering van de overgang van het 'oude jaar' naar het 'nieuwe jaar' op 31 december.

In de voorbereiding van het politioneel beheer van dit evenement op het grondgebied van de stad Antwerpen wordt door Politiezone Antwerpen een analyse gemaakt van de aanwezige groepen en de meest waarschijnlijke risico's. Groepen jongeren worden geïdentificeerd als één van de drie risicogroepen die aanwezig zullen zijn op het terrein op oudjaar 2024/2025. Jaar na jaar ontstaan er tijdens deze feestnacht problemen met jongeren op pleintjes verspreid over de stad die gepaard gaan met baldadig gedrag en vandalisme.
Als meest waarschijnlijke risico's verbonden aan deze doelgroep voor de feestnacht 31 december 2024 op 1 januari 2025 worden o.a. geïdentificeerd:
• Rondhanggedrag op gekende hotspots waarbij getracht wordt om politie en hulpdiensten te provoceren en een kat- en muisspel wordt uitgelokt,
• Organiseren van samenscholingen met het oog op het vernielen van zaken, plunderingen, provoceren van de politie of het uiten van frustratiegedrag naar politie.
• Belagen en opzettelijk hinderen van werkzaamheden van politie, brandweer, medisch personeel, ...
• Ongeoorloofd afsteken van vuurwerk
• Gebruik van zwaar vuurwerk met het oog op het beschadigen van allerlei zaken,
• Opzettelijke brandstichtingen van o.a. deelvoertuigen, vuilbakken, straatmeubilair tot zelfs voertuigen,
2. Identificatie binnen de doelgroep risicojongeren
Binnen de doelgroep jongeren identificeren wij [XXXX] […] als risicoprofiel in dit kader, dit ten gevolge van volgende feiten:
[XXXX] is reeds meerdere jaren gekend bij politie en justitie. Hij heeft meerdere keren een maatregel opgelegd gekregen in de afgelopen jaren maar deze ook meermaals geschonden.
Betrokkene maakt deel uit van de jongerenbende gekend onder de naam '2030 LB City'. In 2023 werd voor deze feiten een pv van vereniging misdadigers opgesteld. De bende houdt zich bezig met drugshandel, feiten van diefstal, slagen en verwondingen en het plegen van systematische overlastfeiten. Ze zijn gekend voor het provoceren van de politiediensten, het herhaaldelijk aangaan van een kat- en muisspel met politiediensten en het bekogelen van politiediensten. Ze plegen valse oproepen naar politie om een politiekomst te organiseren waarna ze de politie bekogelen. In het gebouw van waaruit dit gebeurt werd in het verleden ook een molotov-fles aangetroffen.
Op 24/08/2023 werden tijdens een geplande veiligheidsactie twee dienstvoertuigen beschadigd.
[XXXX] was betrokken bij deze feiten. Er werd met een stoel op een politievoertuig geslagen waarna ook nog de zijspiegels van de voertuigen kapot werden getrapt. [XXXX] werd voor dit feit herkend op camerabeelden samen met twee andere jongeren.
Op 10/10/2023 gaan onze diensten ter plaatse nadat een bewoner melding maakt van een verdachte persoon die leek het gebouw te willen binnendringen. De verdachte persoon beweerde daar te gaan wonen en in het gebouw te mogen zijn. Wanneer het slachtoffer de verdachte opnieuw

vroeg te vertrekken sloeg die hem in het aangezicht. Na het bekijken van camerabeelden konden onze diensten [XXXX] identificeren.
Doorheen 2023 werd hij 4 keer vervat in een BS [bestuurlijke afhandelingen] in het kader van hangjongeren. Twee daarvan zijn opgesteld ten gevolge van een melding van een vechtpartij (eventueel met wapens). Bij aankomst van onze diensten was er thans geen vechtpartij meer aan te treffen en werden de aanwezigen geïdentificeerd en vervat in een kort verslag. Bij controle gedragen de jongeren zich opstandig en trachten de collega's te intimideren waardoor de ploeg zich genoodzaakt voelde de patrouillehond te mobiliseren om de rust te laten wederkeren. [XXXX] was één van deze jongeren die ter plaatse werd aangetroffen en werd gecontroleerd.
De twee overige BS'en werden opgesteld in het kader van gestructureerde acties van het wijkteam in het kader van de herhaalde overlast op gekende locaties waarbij aan beeldvorming werd gedaan over de aanwezige personen.
In oktober 2023 tracht [XXXX] de arrestatie van een andere jongere te verhinderen. Hij haalt uit naar politie, tracht hen te stampen. Een PV-belemmering wordt opgesteld ten aanzien van [XXXX].
Doorheen 2023 doorloopt betrokkene een uitgebreid traject met meermaals gesprekken en controles door onder andere het bemiddelingsteam. Ondanks dit traject blijft betrokkene in aanraking komen met politie en zich weerspannig en vijandig opstellen tav politiediensten.
Eind 2023 krijgt betrokkene een maatregel burgemeester waarbij hij de woning niet mocht verlaten op oudejaarsnacht. Ondanks deze maatregel is betrokkene wel verdachte in een feit van beschadiging van [een] voertuig op oudejaarsnacht. Kort na middernacht wordt vuurwerk tot ontploffing gebracht onder een voertuig. Het betreft zwaarder vuurwerk, zijnde een Cobra 6 of Cobra 8. Tussenkomst op dat moment kan niet leiden tot een heterdaadvatting van [XXXX]. Op basis van camerabeelden die later aangeleverd worden en neergelegd werden ter griffie komt [XXXX] wel in beeld voor de feiten.
Hiermee schendt hij de voorwaarden die hem door middel van een maatregel burgemeester werden opgelegd voor oudejaarsnacht 2023-2024.
Ook in 2024 komt [XXXX] meermaals in aanraking met politie. Betrokkene is ANG [Algemene Nationale Gegevensbank]-gekend voor vijf feiten in 2024. Hij is gekend voor de beschadiging van het voertuig met vuurwerk gedurende oudejaarsnacht, alsook opzettelijke slagen en niet naleven voorwaarden.
De feiten van opzettelijke slagen betreffen enerzijds aan familie van een vriend en anderzijds een feit van slagen en verwondingen te Groenplaats waar hij onderzocht wordt als mogelijke verdachte. Het feit van diefstal is een diefstal van sigaretten in een horecazaak.
Betrokkene heeft ook een feit van niet-naleven voorwaarden. [XXXX] heeft een plaatsverbod opgelegd gekregen voor de locatie Noorderlaan. Dit plaatsverbod kreeg hij opgelegd na feiten van slagen en verwondingen, toebedeeld door hem na het lastigvallen van een dakloze. Een omstaander kwam tussenbeide en kreeg slagen van [XXXX]. [XXXX] houdt zich vervolgens niet aan dit plaatsverbod. Door middel van toezicht op deze

specifieke locatie, via de veiligheidscamera's, wordt [XXXX] herkend. Na het opmerken van de camera onttrekt [XXXX] zich aan het beeld van de camera door in een inham te gaan staan. Er stromen meerdere jongeren toe op de locatie en ze stellen zich strategisch op om de komst van politie te kunnen spotten. Omwille van voorgaande ervaringen bij de wijkwerking met deze jongeren en hun kat-en muisspel dat zij spelen met politie, beslist de wijkwerking niet over te gaan tot verdere controle van het plein om escalatie van de situatie te vermijden. Verder nazicht van camerabeelden geeft aan dat [XXXX] reeds op 9 maart al aanwezig was op de locatie en daarbij zijn voorwaarden heeft geschonden. [XXXX] wordt uiteindelijk nationaal geseind voor het niet naleven van zijn voorwaarden opgelegd door de jeugdrechter.
Naast deze gerechtelijke feiten werd betrokkene in 2024 meermaals vervat in een kort verslag.
Betrokkene wordt net als in 2023 aangetroffen in de aanwezigheid van anderen die allen opgelegde voorwaarden hebben. In de korte verslagen was er meermaals sprake van ofwel weerspannigheid richting de politieambtenaren ofwel het ontvluchten van de politieploegen.
Recent in oktober 2024 komt [XXXX] tweemaal voor in een kort verslag waarbij zijn weerspannige houding richting politie wordt aangegeven. In juni 2024 onttrekt [XXXX] zich aan een controle waarbij hij zelfs met gebruik van het geluidssignaal en versterkt microfoontoestel werd aangemaand om zijn brommer uit het verkeer te halen voor controle. [XXXX] neemt echter de vlucht en slaagt er uiteindelijk in [de] politie af te schudden na een achtervolging.
Samengevat:
[XXXX] maakt deel uit van jongerenbende '2030 LB City'. Zij staan gekend voor onder andere het plegen van systematische overlastfeiten, het provoceren van de politiediensten, het herhaaldelijk aangaan van een kat-en muisspel met politiediensten en het bekogelen van politiediensten. Zij pleegden in het verleden meermaals valse oproepen om zo politie ter plaatse te krijgen. [XXXX] is meermaals gekend voor weerspannig gedrag richting politiediensten alsook collega's van maatschappelijke veiligheid. [XXXX] heeft in het verleden meermaals een maatregel opgelegd door jeugdrechter of burgemeester overtreden.
Naast feiten van opzettelijke slagen, diefstal en drugs is hij verdacht van het gebruik van vuurwerk om roerende goederen te beschadigen en dit op vorige oudejaarsnacht wanneer hij reeds een maatregel burgemeester opgelegd kreeg.
Betrokkene is tenslotte in ANG gekend in enkele actief lopende onderzoeken van zowel lokale als federale politie.
Link naar andere betrokkenen:
De meeste feiten op naam van betrokkene pleegt hij met andere jongeren die vaak ook voorwaarden en maatregelen opgelegd hebben [gekregen]. Hij heeft een heel groot netwerk, vaak gelinkt aan 2030 LB City. Zo pleegde hij onder andere feiten samen met [A.R.] en [B.A.] (gekend voor feiten van opzettelijke slagen, vereniging misdadigers, criminele organisatie).
Feiten/Vattingen
ISLP 2024:

- 26/10/2024 - BS 25318 - Kort verslag - Tijdens de arrestatie van een andere jongere verzamelen een aantal jongeren op dezelfde locatie. [XXXX] is één van deze jongeren. Ze bellen met elkaar en komen aan het dienstvoertuig staan. Terwijl ze verzamelen zetten ze hoodies en kappen op. Ze ondernemen evenwel geen verdere acties. Kort verslag werd opgesteld omwille van de samenscholing en de dreigende houding richting politiediensten.
- 03/10/2024 - BS 23572 - Kort verslag - Generaal Simondslaan - aantreffen voertuig met vijf inzittenden. Bij controle reageert [XXXX] direct geagiteerd en onrespectvol. Betrokkenen starten ook met praten in het Arabisch. Opstellers beslissen zelf om een stap achteruit te doen om de situatie te de-escaleren. [XXXX] heeft een weerspannige houding richting de politie bij controle.
- 01/07/2024 - GF 71929 - Jeugdbescherming verdwijning - ontvluchting - verdwijning terwijl hij een actieve maatregel heeft en onder toezicht is geplaatst in familiale kring en plaatsverbod heeft. [XXXX] wordt aangetroffen in de haven.
- 16/06/2024 - BS 15407 Kort verslag - Ekerse steenweg, 2030 Antwerpen - [XXXX] wordt op een bromfiets gezien, vanuit vorige controle is geweten dat betrokkene geen geldig rijbewijs heeft voor dergelijk voertuig. Er wordt een poging gedaan om hem te controleren maar hij neemt de vlucht via de fietsostrade en later ook via Rozemaaipark waardoor betrokkene niet kon worden aangetroffen. Ook na het gebruik van het geluidssignaal en versterkt microfoontoestel weigert betrokkene met zijn voertuig te stoppen. Door de verkeerssituatie dient de ploeg de achtervolging te stoppen waardoor [XXXX] kon ontkomen.
- 13/05/2024 - GF 052906 - Opzettelijke slagen en verwondingen - Belfaststraat 34, 2030 Antwerpen – Noord
- 09/05/2024 - BS 12399 - Kort Verslag - Ekerse Steenweg, 2030 Antwerpen - Noord - Betrokkene wordt aangetroffen in de aanwezigheid van enkele andere personen. Allen zijn uitgebreid gekend in ISLP (voor onder andere drugsfeiten) en hebben voorwaarden opgelegd zoals het dragen van een enkelband.
- 04/05/2024 - GF 49779 - Opzettelijke slagen en verwondingen - Groenplaats, 2000 Antwerpen - West. Hiervoor wordt hij onderzocht als verdachte van de feiten.
- 21/03/2024 - GF 34555 - Gewone diefstal - Lambrechtshoekenlaan 179, 2170 Antwerpen - Noord (diefstal in horecazaak). Betrokkene werd herkend op basis van camerabeelden.
- 13/03/2024 - GF 30022 - Niet naleven voorwaarden - Canadalaan 103, 2030 Antwerpen - Noord. Dit betreft het niet naleven van het plaatsverbod dat hij opgelegd kreeg door de jeugdrechter.
- 01/01/2024 - GF 4707 - Beschadiging van voertuig waarna staat van het voertuig onbekend is - Eugeen Van Mieghemstraat 1, 2018 Antwerpen - Noord (voertuig beschadigd na afsteken vuurwerk)

ISLP 2023:

- 12/10/2023 - GF 113969/2023 - Vereniging van misdadigers - PV opgesteld voor feiten gepleegd tussen augustus en oktober 2023.

> • 10/10/2023 - GF 113205/2023 - Opzettelijke slagen en/of verwondingen - Hondurasstraat, 2030 Antwerpen.
> • 24/08/2023 - GF 094823/2023 - Beschadiging van voertuig zonder geweld met als gevolg onrijvaardigheid van voertuig - Eugeen Van Mieghemstraat.
> • 21/03/2023 - GF 33475/2023 - Opzettelijke slagen en/of verwondingen - Noorderlaan, Antwerpen. Voor deze feiten krijgt [XXXX] ook een plaatsverbod opgelegd.
> • 13/01/2023 - GF 005112/2023 - Verstoring van de openbare orde - Columbiastraat, Antwerpen.
> Locaties:
> Woonplaats: [H.], 2180 Antwerpen
> Trefplaatsen:
> - Ekersesteenweg, 2030 Antwerpen
> - Belfaststraat, 2030 Antwerpen
> - Noorderlaan, 2030 Antwerpen (plaatsverbod)
> - Canadalaan, 2030 Antwerpen
> - Lambrechtshoekenlaan, 2170 Antwerpen
> 3. Conclusie [r]ekening houdend met:
> - de geïdentificeerde risico's voor oudjaar 2024/2025 (rubriek 1 context)
> - het profiel en voorgaanden van persoon [XXXX] (rubriek 2 identificatie binnen de doelgroep risicojongeren) vragen wij aan de bestuurlijke overheid om een gepaste maatregel te nemen tov betrokkene om het risico op hogergenoemde incidenten maximaal te vrijwaren."

3.3. Verzoeker diende geen verweer in. De verwerende partij had wel eerder reeds kennis kunnen nemen van het verweer dat werd aangevoerd in het kader van de eerdere – ingetrokken – beslissing (zie 's Raads arrest nr. 261.909 van 31 december 2024).

Dit verweer, daterend van 22 november 2024, luidt als volgt:

> "De feiten die u opsomt, betreffen ofwel feiten waar cliënt niets mee te maken heeft, dan wel feiten die nog in onderzoek zijn.
> Er is nog steeds een vermoeden van onschuld tot bewijs van het tegendeel.
> Ten tweede heeft mijn cliënt vorig jaar tevens een verbod gekregen om zich in het openbaar te begeven op oudejaarsnacht en dit is zonder incidenten verlopen.
> De politie is hem zelfs thuis komen controleren en hij was thuis.
> Ten derde is cliënt op oudejaarsdag niet van plan om zich in Antwerpen te begeven. Hooguit gaat hij misschien naar het buitenland of met familie vieren te Ekeren."

3.4. Op 30 december 2024 neemt de verwerende partij de volgende beslissing:

"Artikel 1
De burgemeester beslist om [XXXX] […] een verbod op te leggen om zijn woning te verlaten vanaf 31 december 2024 om 18.00 uur tot 1 januari 2025 om 08.00 uur. Tijdens controles op de naleving van dit verbod dient de betrokkene zich fysiek te tonen aan de toezichters (politie of stadspersoneel).
Dit verbod is niet van toepassing gedurende de tijdspanne dat de betrokkene professionele werkzaamheden moet verrichten, doch enkel voor de duur van deze professionele werkzaamheden en de minimale noodzakelijke verplaatsingstijd. Dit dient te worden geattesteerd door de werkgever van betrokkene met een precieze weergave van de tijdstippen en plaats van tewerkstelling. Dit attest dient per e-mail te worden overgemaakt naar het e-mailadres […], en dit uiterlijk op 31 december 2024.
Dit verbod is evenmin van toepassing indien de betrokkene gedurende deze tijdsperiode zich effectief in het buitenland bevindt. Dit verblijf in het buitenland [dient] expliciet kenbaar gemaakt te worden voor 31 december 2024 om 10 uur aan het mailadres […]. Nadien en uiterlijk op 6 januari 2025 dienen hiertoe de nodige bewijsstukken overgemaakt te worden die het concrete verblijf staven tijdens deze periode en die aantonen dat de boeking niet werd ingetrokken.
Artikel 2
De burgemeester beslist dat bij niet-naleving van het onder artikel 1 gestelde verbod, de Politiezone Antwerpen van ambtswege kan overgaan tot de bestuurlijke aanhouding van [XXXX]. Daarnaast kan de niet naleving van artikel 1 worden gesanctioneerd met een administratieve geldboete tot maximum 175,00 EUR op te leggen op basis van artikel 714 §2 van de code van politiereglementen van de stad Antwerpen."

3.5. Deze beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

"Procedure
De betrokkene kreeg na het voeren van een verweerprocedure een maatregel burgemeester opgelegd op 12 december 2024 (2024_BB_02098 - Handhaving veiligheid en rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen - Bestuurlijke maatregel. Huisarrest. 523440). Op 24 december 2024 startte de raadsman van de betrokkene een procedure op houdende een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid bij de Raad van State (G/A.243807/X- 8.949).
Naar aanleiding van de geformuleerde opmerkingen en mondelinge bespreking naar aanleiding van en op deze zitting, werd de maatregel burgemeester met referte 2024_BB_02098 ingetrokken door een intrekkingsbesluit van de burgemeester van 27 december 2024 (2024_BB_02183).
De burgemeester treedt op als bestuurlijke overheid en meer bepaald in het kader van artikel 63 van het Decreet over het lokaal bestuur en de artikelen 133 en 135 §2 van de Nieuwe Gemeentewet.

De beginselen van behoorlijk bestuur en de artikelen 133 en 135 §2 van de Nieuwe Gemeentewet zijn van toepassing.
Per brief van 27 december 2024 werd de betrokkene op de hoogte gesteld van de vaststellingen en tevens geïnformeerd over het voornemen van de burgemeester om maatregelen te nemen op grond van de artikelen 133 en 135 en 134 *sexies* van de Nieuwe Gemeentewet. Dit voornemen kreeg ook in de pers de nodige ruchtbaarheid.
Deze brief werd samen met de administratieve akte met het [nr.] 030392/24 van 27 december 2024 door de Politiezone Antwerpen aan de betrokkene betekend op 27 december 2024. De Raad van State werd hier navolgend, samen met de raadsman van betrokkene, ervan in kennis gesteld per e-mail door de raadsman van de stad.
Hiermee ontving de betrokkene het integrale administratieve dossier.
Van de betekening werd een administratieve akte met het [nr.] 030396/24 van 28 december 2024 opgesteld.
Aan de betrokkene werd meegedeeld dat hij schriftelijk verweer kon indienen uiterlijk tot maandag 30 december 2024 om 10 uur.
De betrokkene diende geen verweer in. Er is evenwel kennis van het verweer van de betrokkene aangaande de ingetrokken beslissing tot huisarrest over een gelijkaardige maatregel en de stad kreeg ook kennis van de elementen van verweer in de hangende procedure bij de Raad van State.
Regelgeving: bevoegdheid
De burgemeester treedt op als bestuurlijke overheid en meer bepaald in het kader van de artikelen 133 *juncto* 135 van de Nieuwe Gemeentewet en artikel 63 van het Decreet Lokaal Bestuur.
Overeenkomstig artikel 133 van de Nieuwe Gemeentewet is de burgemeester in het bijzonder belast met de uitvoering van de politiewetten, de politiedecreten, de politieordonnanties, de politieverordeningen en de politiebesluiten en is hij de verantwoordelijke overheid betreffende de bestuurlijke politie op het grondgebied van de gemeente.
Overeenkomstig artikel 135 §2 van de Nieuwe Gemeentewet, hebben de gemeenten ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.
[…]
Argumentatie
Concrete gegevens/bewijs verstoring van de openbare orde
Uit de administratieve akte met het [nr.] 030392/24 van 27 december 2024 blijkt dat de betrokkene werd geïdentificeerd door de Politiezone Antwerpen als één van de personen die deel uitmaken van een risicogroep van jongeren die verwacht wordt aanwezig te zijn op het terrein op oudjaar 2024/2025.
Jaar na jaar ontstaan er tijdens deze feestnacht problemen met jongeren op locaties verspreid over de stad die gepaard gaan met baldadig gedrag en vandalisme.
Als meest waarschijnlijke risico's verbonden aan deze doelgroep voor de feestnacht 31 december 2024 op 1 januari 2025 worden o.a. geïdentificeerd:

• rondhanggedrag op gekende hotspots waarbij getracht wordt om Politiezone Antwerpen en hulpdiensten te provoceren en een kat- en muisspel wordt uitgelokt;
• organiseren van samenscholingen met het oog op het vernielen van zaken, plunderingen, provoceren van de politie of het uiten van frustratiegedrag naar politie;
• belagen en opzettelijk hinderen van werkzaamheden van politie, brandweer, medisch personeel, ...;
• ongeoorloofd afsteken van vuurwerk. Gebruik van zwaar vuurwerk met het oog op het beschadigen van allerlei zaken; en
• opzettelijke brandstichtingen van o.a. deelvoertuigen, vuilbakken, straatmeubilair tot zelfs voertuigen.
Uit de voormelde administratieve akte blijkt dat de betrokkene reeds meermaals de openbare orde verstoorde door in de openbare ruimte allerlei overlastgerelateerde inbreuken en criminele feiten te plegen die een onveiligheids- en angstgevoel teweegbrengen bij buurtbewoners en passanten en hierbij tevens gerechtelijke plaatsverboden en huisarresten (zie onder meer GF 71929 en GF30022 uit de hogervermelde inbreuken) negeerde.
De voorbije jaren bezondigde de betrokkene zich aan de volgende inbreuken:
[volgt een herneming van de inbreuken vermeld onder ISLP 2023 en ISLP 2024 uit de administratieve akte 030392/24]
Ook tijdens voorbije oudejaarsavond werd de betrokkene betrapt op ordeverstorend gedrag, zoals blijkt uit de hierboven vermelde opsomming.
Naar aanleiding van ordeverstorende activiteiten in 2023 werd ook al voor de oudejaarsnacht van 2023/2024 een huisarrest opgelegd.
Dit huisarrest werd door de betrokkene niet nageleefd zoals blijkt uit de voorgaande opsomming.
Door de opeenvolgende inbreuken en het herhaaldelijk karakter van de feiten verstoort de betrokkene de openbare veiligheid en rust en vormt hij een bron van ernstige overlast. Minstens gaat het om gedragingen die het harmonieus verloop van de menselijke activiteiten verstoren en de levenskwaliteit van buurtbewoners en voorbijgangers beperken op een manier die de normale druk van het sociale leven te boven gaat.
De verstoring van de openbare veiligheid en rust alsook het veroorzaken van ernstige overlast is voldoende aangetoond. Er is daarbij een reëel risico dat de betrokkene ook tijdens de oudejaarsnacht 2024/2025 dergelijk gedrag tentoon zal spreiden.
Afweging van de belangen
Iedere persoon heeft het recht om zich te bewegen, te gedragen en te handelen op een wijze zoals deze zelf verkiest met dien verstande dat de wetten dienen te worden nageleefd en de openbare orde niet mag worden verstoord.
De burgemeester kan de noodzakelijke beperkingen aan deze vrijheid opleggen. De bewegingsvrijheid maakt weliswaar een fundamentele vrijheid uit maar is niet absoluut. In geen geval waarborgt deze vrijheid een gedrag of een activiteit wanneer deze strijdig is met de openbare orde en wanneer deze een ontoelaatbare overlast veroorzaakt.

Uit het geheel van de vaststellingen door de Politiezone Antwerpen blijkt dat de activiteiten van de betrokkene aanleiding geven tot verstoringen van de openbare orde en een bron zijn van ernstige overlast.
Een verbod om tijdens bepaalde uren de woning te verlaten of zich op het grondgebied te bevinden, beperkt de bewegingsvrijheid van de betrokkene. Dit weegt echter niet op tegen de bedreiging van de openbare rust en veiligheid die uitgaat van het gedrag van de betrokkene en de daarmee gepaard gaande verstoring en mogelijke verstoring van de openbare orde.
Verantwoording van de maatregel
In het verleden werden de politiediensten jaar na jaar geconfronteerd met jongeren die tijdens de feestnacht van 31 december op 1 januari voor problemen zorgden ten gevolge van hun aanwezigheid op verschillende locaties verspreid over de stad, dit gepaard gaande met baldadig gedrag en vandalisme.
Als meest waarschijnlijke risico's verbonden aan deze doelgroep voor de feestnacht van 31 december 2024 op 1 januari 2025 worden o.a. geïdentificeerd:
• rondhanggedrag op gekende hotspots waarbij getracht wordt om Politiezone Antwerpen en hulpdiensten te provoceren en een kat- en muisspel wordt uitgelokt;
• organiseren van samenscholingen met het oog op het vernielen van zaken, plunderingen, provoceren van de politie of het uiten van frustratiegedrag naar politie;
• belagen en opzettelijk hinderen van werkzaamheden van politie, brandweer, medisch personeel, ...;
• ongeoorloofd afsteken van vuurwerk. Gebruik van zwaar vuurwerk met het oog op het beschadigen van allerlei zaken; en
• opzettelijke brandstichtingen van o.a. deelvoertuigen, vuilbakken, straatmeubilair tot zelfs voertuigen.
Binnen de doelgroep jongeren identificeerde de Politiezone Antwerpen de betrokkene als risicoprofiel in dit kader.
Hij was betrokken bij de hiernavolgende criminele of ordeverstorende activiteiten, zoals hoger ook uitgebreid omschreven:
[volgt opnieuw een herneming van de inbreuken vermeld onder ISLP 2023 en ISLP 2024 uit de administratieve akte 030392/24]
De betrokkene werd via de brief van 27 december 2024 de mogelijkheid geboden om schriftelijk gehoord te worden. Deze hoorbrief werd rechtsgeldig betekend. Bovendien kreeg het voornemen van de burgemeester in de pers ruime ruchtbaarheid, en was dit ook gekend bij de raadsman van de betrokkene.
De betrokkene maakte ondanks deze betekening echter geen gebruik van de mogelijkheid om schriftelijk verweer in te dienen.
Bij de overwegingen kan rekening gehouden worden met de elementen uit het verweer tegen de ingetrokken maatregel van de burgemeester van 12 december 2024 en van de elementen uit het verweer gevoerd bij de hangende procedure voor de Raad van State.
Het is duidelijk dat de betrokkene zich niet bewust is van de ernst en de zwaarwichtigheid van de situatie. Dit blijkt ook uit het gegeven interview door betrokkene (https://www.hln.be/antwerpen/hoe-het-kiel-voor-nieuwe

terug-te-pakken-rellen-met-oudjaar-vreest-dit-zijn-amokmaker-redouan-en-zijn-moeder-br-dit-is-onze-manier-om-de-politie-terug-te-pakken~acaOal47/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F).

De betrokkene betwist de vaststellingen van politie kennelijk niet, noch heeft hij alternatieve maatregelen voorgesteld om aan de potentiële risico's tegemoet te komen. De betrokkene gaf evenwel in een eerder schrijven aan de stad aan in het buitenland te zullen verblijven tijdens de eindejaarsperiode, en maakte hiervan een bewijs over.

Het gegeven dat de betrokkene reeds bij vorige oudejaarsnachtvieringen door de politiediensten werd aangehouden voor ordeverstoring, getuigt van de duidelijke intentie van de betrokkene om dergelijke feestelijkheden aan te grijpen en te beschouwen als een opportuniteit om wanorde en chaos te veroorzaken. De vrees dat de betrokkene opnieuw de feestelijkheden van 31 januari 2024 op 1 januari 2025 zal aangrijpen om de openbare orde te verstoren, is derhalve reëel.

Gelet op de gekende feiten in hoofde van de betrokkene, is er een reëel risico dat de betrokkene ook tijdens de oudejaarsnacht van 2024/2025 de openbare orde in het gedrang zal brengen. Ten einde het risico op openbare ordeverstoringen tijdens oudejaarsnacht tot een minimum te beperken zijn er maatregelen noodzakelijk.

De burgemeester beschikt over ruime algemene bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde op lokaal niveau; hij heeft de bevoegdheid om maatregelen te nemen ter bescherming van de openbare gezondheid, en de hier in het gedrang zijnde openbare rust én veiligheid. Gezien niet nader bepaald, kan deze bevoegdheid ook een vrijheidsbeperking inhouden, zoals een verplichting om, zij het dan enkel tijdens bepaalde uren van de avond en nacht, op een bepaalde plaats, bijvoorbeeld thuis, te blijven. Tijdens de andere uren, wanneer er zich geen dreiging voor de openbare orde voordoet, zal de betrokkene vrij zijn om te komen en gaan zoals hij wil, zonder enige beperking.

Rekening houdende met het profiel en de voorgaanden van de betrokkene, en de concrete dreiging voor de openbare orde tijdens oudejaarsnacht (te meer gezien de kans op recidive), is het voor de betrokkene verboden om tussen 31 december 2024 om 18.00 uur en 1 januari 2025 om 08.00 uur zijn woning te verlaten.

Dit verbod is niet van toepassing indiende betrokkene gedurende (een gedeelte van) deze tijdsperiode professionele werkzaamheden moet verrichten, doch enkel voor de duur van deze professionele werkzaamheden. De tewerkstelling dient te worden geattesteerd door de werkgever met een precieze weergave van de tijdstippen en plaats van tewerkstelling. Het is de betrokkene verboden om zich langer dan noodzakelijk voor de verplaatsing naar zijn plaats van tewerkstelling en naar huis in de openbare ruimte of in publiek toegankelijke inrichtingen te begeven.

Dit verbod is evenmin van toepassing indien de betrokkene gedurende deze tijdsperiode zich effectief in het buitenland bevindt. Dit verblijf in het buitenland dient expliciet kenbaar gemaakt te worden voor 31 december 2024 om 10 uur aan het mailadres mv_bhjur@antwerpen.be. Nadien en uiterlijk op 6 januari 2025 dienen hiertoe de nodige

bewijsstukken overgemaakt te worden die het concrete verblijf staven tijdens deze periode en die aantonen dat de boeking niet werd ingetrokken. Deze maatregel is erop gericht om gevaar of schade voor de inwoners te voorkomen en meer bepaald om ordeverstoorders op oudejaarsavond te verhinderen deel te nemen aan samenscholingen die gepaard gaan met actieve deelname aan de verstoring van de openbare orde. De maatregel is ook noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de hulpdiensten niet verhinderd worden, en naar behoren hun werk kunnen doen.
Een plaatsverbod op grond van artikel 134*sexies* Nieuwe Gemeentewet is inzake niet afdoende als preventieve maatregel. De betrokkene heeft enerzijds feiten gepleegd op verschillende plaatsen op het grondgebied van de stad Antwerpen, zoals blijkt uit de voorgaanden. Het plaatsverbod mag niet samenvallen met het ganse grondgebied van de gemeente. De betrokkene heeft daarnaast in het verleden al meermaals een plaatsverbod geschonden (zie onder meer GF 71929 en GF30022). Dit toont aan dat een plaatsverbod niet zal volstaan om het te garanderen dat de openbare orde niet zal verstoord worden door de betrokkene op oudejaarsavond.
Enkel deze vrijheidsbeperkende maatregel ten overstaan van de betrokkene zelf verschaft voldoende zekerheid dat de betrokkene niet kan deelnemen aan ordeverstorende activiteiten in de openbare ruimte en publiek toegankelijke inrichtingen zonder afbreuk te doen aan de vrijheid van bonafide feestvierders op oudejaarsavond."

Dit is het bestreden besluit.

3.6. Op 30 december 2024 wordt deze beslissing aan verzoeker betekend.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. Het eerste middel voert de schending aan "van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet en het legaliteitsbeginsel, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het artikel 2 van het Vierde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM) en met artikel 25 van [het] decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddeliquentierecht […] [en] van de artikelen 133 en 135 van de

Nieuwe Gemeentewet in samenlezing met artikel 63 van het Decreet Lokaal Bestuur".

4.2. Het middel voert in eerste instantie aan dat het bestreden verbod om de woning te verlaten een straf betreft, of minstens een bestuurlijke sanctie, en dat het niet gaat om een preventieve maatregel van bestuurlijke politie.

De bestreden maatregel gebiedt verzoeker immers om op een bepaalde locatie te zijn en te blijven, en zijn vrijheid wordt hem daardoor ontnomen. Hij wordt bovendien op geen enkele wijze in de ruimte beperkt hetgeen nochtans perfect mogelijk was. Bovendien houdt hij in dat verzoeker in zijn woning wordt gecontroleerd.

Verzoeker betoogt dat het opleggen van dergelijke vrijheidsbeperkende straffen toekomt aan de rechterlijke macht, en niet aan de uitvoerende macht. Om straffend te kunnen optreden, en in het bijzonder om iemand zijn vrijheid te ontnemen, is een wettelijke grondslag strikt noodzakelijk. Volgens verzoeker is voor de bestreden maatregelen geen dergelijke wettelijke basis voorhanden.

4.3. Bevestiging hiervan ziet verzoeker in artikel 25, § 3, 7°, van het decreet van 15 februari 2019 'betreffende het jeugddeliquentierecht' (hierna: jeugddelinquentiedecreet) dat de bevoegdheid om een huisarrest op te leggen, exclusief toekent aan de jeugdrechter.

5.1. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij ten aanzien van het eerste middelonderdeel aan dat het overeenkomstig de artikelen 133 en 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet tot de bevoegdheid van de burgemeester behoort om maatregelen te nemen om verstoringen van de openbare orde en overlast tegen te gaan. Het optreden van de burgemeester is in een dergelijk geval niet afhankelijk van een voorafgaande specifieke politieverordening.

De verwerende partij verwijst ter zake ook naar het besluit van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur van 11 maart 2025 en naar het antwoord van de federale minister van Binnenlandse Zaken op de parlementaire vraag nr. 55-2251 (zittingsperiode 55) van 22 januari 2024.

Tevens verwijst zij naar de rechtspraak van de Raad van State waarin geoordeeld wordt dat de wet van 15 mei 2007 'betreffende de civiele veiligheid' een voldoende wettelijke basis verstrekt om bij ministerieel besluit de sluiting van de horecagelegenheden te bevelen, evenals een verbod voor de inwoners om hun woning te verlaten en om een avondklok in te voeren.

5.2. Te dezen is volgens de verwerende partij enkel sprake van een vrijheidsbeperking, niet van een vrijheidsberoving. Zij verwijst naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) waarin wordt aangenomen dat de '*lockdown*'-maatregelen, in het bijzonder met betrekking tot de avondklok, niet vallen onder het toepassingsgebied van artikel 5 EVRM doch enkel onder het toepassingsgebied van artikel 2 van het Vierde Aanvullend Protocol bij het EVRM. Het is inderdaad vaste rechtspraak van het EHRM dat het onderscheid tussen vrijheidsberovingen en vrijheidsbeperkingen gelegen is in de zwaarte of intensiteit van de maatregel. Wat geldt voor een nationaal geldende avondklok met algemene strekking, geldt *a fortiori* voor individuele uitgaansverboden.

Te dezen streeft de inperking van de persoonlijke bewegingsvrijheid volgens de verwerende partij onomstotelijk een legitiem doel na, namelijk de handhaving van de openbare orde en het verhinderen van ernstige feiten die de openbare orde danig verstoren.

5.3. De bestreden maatregel maakt volgens de verwerende partij geen strafsanctie of bestuurlijke sanctie uit. Naar vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is er sprake van een strafsanctie in de zin van artikel 6 EVRM indien de maatregel internrechtelijk de kwalificatie van strafsanctie draagt, dan wel uit de aard van het strafbare feit, de algemene draagwijdte en het repressieve of ontradend doel van de maatregel, dan wel dat uit

de aard en ernst van de sanctie blijkt dat de maatregel eerder een bestraffend en ontradend karakter heeft (de zogeheten Engel-criteria).

In casu staat vast dat de maatregel naar Belgisch recht niet wordt gekwalificeerd als zijnde een sanctie, doch wel als een preventieve maatregel zoals bedoeld in artikel 133, *juncto* 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet.

De bewering van verzoeker dat de bestreden maatregel een straf uitmaakt om reden dat het een vrijheidsbeperkende maatregel betreft, is volgens de verwerende partij onjuist. De maatregelen die een burgemeester kan nemen op grond van artikel 133, *juncto* 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet sluiten immers niet uit dat bepaalde rechten van betrokkenen worden ingeperkt.

Volgens de verwerende partij is ook voldaan aan de voorwaarden die artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM (hierna: VP) stelt om de persoonlijke bewegingsvrijheid te kunnen inperken.

5.4. Ten onrechte werpt verzoeker op dat artikel 25, § 3, 7°, van het jeuddelinquentiedecreet de bevoegdheid om een huisarrest op te leggen exclusief toekent aan de jeugdrechter. Het is immers niet omdat een maatregel in dit decreet als sanctie wordt opgenomen, dat diezelfde maatregel niet langer op grond van andere wettelijke bepalingen de vorm van een preventieve maatregel kan aannemen. De verwerende partij ziet hiervan bevestiging in het gegeven dat de sluiting van inrichtingen krachtens de wet van 24 juni 2013 ‘betreffende de gemeentelijke administratieve sancties’ als sanctie kan worden opgelegd maar op basis van artikel 134*ter* van de nieuwe gemeentewet ook een preventieve maatregel kan uitmaken.

Beoordeling

6. Het middel houdt in eerste instantie voor dat het aan verzoeker opgelegde uitgaansverbod een straf uitmaakt, minstens een bestuurlijke sanctie, maar geen preventieve maatregel.

Om aan te tonen dat de maatregel te dezen als een straf in de zin van artikel 7 EVRM dient te worden beschouwd, verwijst verzoeker naar rechtspraak van het EHRM volgens dewelke een administratieve maatregel als een straf kan worden beschouwd indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat zij een bestraffend en daardoor ontradend karakter heeft. De ernst van een uitgaansverbod – waarmee *de facto* de vrijheid van een individu wordt ontnomen – is volgens verzoeker dermate verregaand dat er geen sprake kan zijn van een preventieve maatregel. De verwijzing in het bestreden besluit naar de beweerde feiten uit het verleden toont volgens verzoeker het repressieve karakter van de maatregel aan.

7. Niet betwist wordt dat de artikelen 133 en 135 van de nieuwe gemeentewet aan de burgemeester niet de bevoegdheid toekennen om straffen of bestuurlijke sancties op te leggen.

8. *In casu* legt de bestreden maatregel aan verzoeker een verbod op om zijn woning te verlaten vanaf 31 december 2024 om 18 uur tot 1 januari 2025 om 8.00 uur. Tijdens de controles op de naleving van dit verbod dient verzoeker zich fysiek te tonen aan de toezichters (politie of stadspersoneel).

De bestreden maatregel bepaalt uitdrukkelijk dat het uitgaansverbod in twee gevallen niet van toepassing is. Vooreerst geldt het niet wanneer de betrokkene professionele werkzaamheden dient uit te voeren. Het verbod geldt evenmin wanneer de betrokkene zich in het buitenland bevindt. Dit verblijf dient dan wel expliciet kenbaar gemaakt te worden op 31 december 2024 vóór 10 uur, en uiterlijk op 6 januari 2025 dienen hiervan de nodige bewijsstukken te worden overgemaakt. Zoals in het bestreden besluit wordt uitgelegd, strekt deze laatste uitzondering ertoe om de door verzoeker uitgedrukte wens om de oudejaarsnacht in Amsterdam door te brengen, mogelijk te maken.

9. Dat de aangevochten maatregel een straf of een bestuurlijke sanctie uitmaakt, treedt de Raad van State niet bij.

Uit de bestreden beslissing blijkt in geen enkel opzicht enig oogmerk om te straffen of te sanctioneren. Met verwerende partij wordt aangenomen dat het litigieuze uitgaansverbod er uitsluitend op is gericht "om gevaar of schade voor de inwoners te voorkomen en meer bepaald om ordeverstoorders op oudejaarsavond te verhinderen deel te nemen aan samenscholingen die gepaard gaan met actieve deelname aan de verstoring van de openbare orde".

Bij de beoordeling of verzoeker al dan niet een bedreiging voor de openbare orde en/of veiligheid vormt, staat het de verwerende partij vrij om ook de eerdere gedragingen van verzoeker in aanmerking te nemen. Het feit dat de bestreden beslissing verwijst naar de antecedenten van verzoeker, en dat onder meer wordt vermeld dat hij gekend staat als lid van een jeugdbende en reeds het voorwerp heeft uitgemaakt van bestuurlijke maatregelen, maakt van de opgelegde maatregel geen repressieve maatregel.

Met de bestreden maatregel wenst de verwerende partij de orde te handhaven tijdens de viering van oudejaarsnacht. Hiertoe werd een onderzoek gehouden naar het "risicoprofiel" van een aantal bij de politie gekende jongeren. Het door de verwerende partij ter zake gevoerde onderzoek naar eerdere feiten en gedragingen maakt van de opgelegde maatregel geen repressieve maatregel.

10. De Raad van State is voorts van oordeel dat voor de bestreden preventieve maatregel inzake het uitgaansverbod wel degelijk een wettelijke basis bestaat.

Artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet luidt als volgt:

> "§2. De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.
> Meer bepaald, en voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden, worden de volgende zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd:

> 1° alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen, hetgeen omvat […] het verbod […] om wat dan ook te werpen dat voorbijgangers verwondingen of schade kan toebrengen of dat schadelijke uitwasemingen kan veroorzaken […];
> 2° het tegengaan van inbreuken op de openbare rust, zoals vechtpartijen en twisten met volksoploop op straat, tumult verwekt in plaatsen van openbare vergadering, nachtgerucht en nachtelijke samenscholingen die de rust van de inwoners verstoren;
> 3° het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen, zoals op jaarmarkten en markten, bij openbare vermakelijkheden en plechtigheden, vertoningen en spelen, in drankgelegenheden, kerken en andere openbare plaatsen;
> […]
> 7° het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast."

Artikel 133 van de nieuwe gemeentewet bepaalt voorts dat de burgemeester de verantwoordelijke overheid inzake de bestuurlijke politie op het grondgebied van de gemeente is.

Zodoende bestaat er een voldoende rechtsgrond voor het nemen van maatregelen ter handhaving van de openbare orde en veiligheid, ook wanneer die tot gevolg hebben dat in de (grond)wet verankerde rechten worden ingeperkt.

11.1. Verzoeker houdt voor dat de bestreden maatregel neerkomt op een vrijheidsberoving die niet voldoet aan de voorwaarden die daartoe krachtens artikel 5 EVRM van toepassing zijn. Overeenkomstig deze bepaling heeft elkeen "recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon" en mag niemand van zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de nader beschreven gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure.

Van de vrijheidsberoving te onderscheiden is de beperking van de bewegingsvrijheid. Artikel 2 van het VP bepaalt daaromtrent het volgende:

> "1. Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen.
> 2. […]
> 3. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische

samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
4. De in het eerste lid genoemde rechten kunnen ook, in bepaalde omschreven gebieden, worden onderworpen aan beperkingen die bij de wet zijn voorzien en gerechtvaardigd worden door het algemeen belang in een democratische samenleving."

11.2. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM ligt het verschil tussen vrijheidsberoving (beschermd door artikel 5 EVRM) en de beperkingen van de bewegingsvrijheid (artikel 2 VP) niet zozeer in de aard of de inhoud van de maatregel, maar wel in de gradatie of de intensiteit ervan (zie EHRM 23 februari 2017 (Grote Kamer), nr. 43395/09, De Tommaso/Italië, overweging 80).

Als uitgangspunt geldt de concrete situatie van de betrokkene, waarbij rekening moet worden gehouden met een aantal factoren, zijnde de aard, de duur en de gevolgen van de opgelegde beperking én de manier waarop de beperking wordt uitgevoerd.

11.3. De te dezen bestreden uitgaansmaatregel is zeer beperkt in tijd, zijnde een tijdspanne van 14 uur op één welbepaalde dag, waarbij aan de betrokkene bovendien de mogelijkheid wordt verleend om zijn woning te verlaten voor beroepsdoeleinden en het hem toegelaten is, zoals hij gevraagd heeft, oudejaar in het buitenland door te brengen. Gelet op de eerder geringe intensiteit van de beperking dient de betrokken maatregel niet als een vrijheidsberoving, maar als een vrijheidsbeperking te worden beschouwd.

11.4. Eerder werd er reeds op gewezen dat artikel 133 *juncto* artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet een wettelijke basis voor de bestreden maatregel voorziet. Aan de vereiste, vervat in artikel 2 VP, inzake het voorhanden zijn van een wettelijke grondslag is bijgevolg voldaan.

Het EHRM heeft overigens bevestigd dat min of meer vage begrippen, zoals “de vrijwaring van de openbare orde”, kunnen volstaan in het licht van de legaliteitseis. Het is immers niet realistisch om van de wetgever te verwachten dat hij een exhaustieve lijst maakt van alle mogelijke gedragingen die het beroep op preventieve ordehandhavingsbehoeften kunnen rechtvaardigen.

12. Het gegeven dat artikel 134*sexies* van de nieuwe gemeentewet een specifieke regeling voor het plaatsverbod heeft uitgewerkt, doet niet anders besluiten. Het is niet omdat de wetgever ervoor heeft geopteerd om ten aanzien van een bepaalde categorie maatregelen een specifieke regeling uit te werken, dat er niet langer een wettelijke grondslag bestaat om andere vrijheidsbeperkende preventieve ordehandhavingsmaatregelen te nemen waarvoor geen dergelijke specifieke regeling bestaat.

13. Hetzelfde geldt ten aanzien van de uitdrukkelijke bevoegdheid van de jeugdrechter om overeenkomstig artikel 25 van het jeugddelinquentiedecreet aan een verdachte minderjarige maatregelen zoals een plaatsverbod of een huisarrest op te leggen. Ook deze specifieke regeling in het kader van het jeugddelinquentierecht heeft niet tot gevolg dat de artikelen 133 *juncto* 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet niet langer de vereiste wettelijke grondslag bieden om een dergelijke maatregel, met het oog op de handhaving van de openbare orde en veiligheid, als preventieve bestuurlijke maatregel te nemen.

14. Het besluit van het voorgaande is dat het eerste middel ongegrond is in de mate dat het voorhoudt dat de bestreden maatregel moet worden gekwalificeerd als een straf of een bestuurlijke sanctie, en ook in de mate dat het aanvoert dat voor de bestreden maatregel als preventieve bestuurlijke maatregel geen afdoende wettelijke grondslag bestaat.

15. De vraag of de bestreden beslissing in *casu* is gesteund op deugdelijke motieven die de genomen maatregel in redelijkheid kan verantwoorden, komt in het tweede middel aan bod.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

16. Het tweede middel voert de schending aan "van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het redelijkheidsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, de formele en materiëlemotiveringsplicht, het gelijkheidsbeginsel in samenlezing […] met artikel 6 EVRM".

17.1. Verzoeker beroept zich in eerste instantie op de miskenning van het recht van verdediging, het zorgvuldigheidsbeginsel en de hoorplicht. De brief waarbij hij werd uitgenodigd om te worden gehoord, werd immers niet rechtsgeldig betekend. Bovendien was de termijn om een verweer te kunnen formuleren "onaanvaardbaar kort". Verzoeker beklemtoont ter zake ook het vermoeden van onschuld.

17.2. Verzoeker betoogt voorts dat het bestreden besluit niet steunt "op deugdelijke motieven die een dergelijke verregaande vrijheidsbeperkende maatregel ten aanzien van [verzoeker] kunnen verantwoorden". Beklemtoond wordt dat meerdere feiten die ten grondslag liggen van het bestreden besluit niet alleen niet met stukken worden gestaafd, maar ook uitdrukkelijk worden betwist.

17.3. Volgens verzoeker houdt de bestreden beslissing ook een miskenning in van het proportionaliteitsbeginsel.

Het opleggen van een uitgaansverbod blijkt immers geen effectief middel om ordehandhavingsproblemen te voorkomen. Er wordt dan ook niet aangetoond dat de maatregel noodzakelijk is om de gevreesde verstoring van de openbare orde tegen te gaan.

Volgens verzoeker blijkt evenmin dat niet kon worden volstaan met een tijdelijk plaatsverbod zoals voorzien door artikel 134*sexies* van de nieuwe gemeentewet. Deze maatregel zou volgens verzoeker een veel minder verregaande aantasting van de vrijheid van verzoeker inhouden, doch met eenzelfde resultaat.

18.1. In haar memorie van antwoord beklemtoont de verwerende partij dat verzoeker wel degelijk de kans heeft gehad om te worden gehoord en dat hij aangaande de betrokken feiten en de voorgenomen maatregel sowieso reeds werd gehoord in het kader van het de totstandkoming van het – later ingetrokken – burgemeestersbesluit van 12 december 2024.

Wat het vermoeden van onschuld betreft, doet de verwerende partij gelden dat verzoeker er geheel ten onrechte van uitgaat dat de bestreden beslissing een straf inhoudt.

18.2. Volgens de verwerende partij wordt het merendeel van de in de bestreden beslissing opgesomde feiten en vaststellingen genoegzaam gestaafd door processen-verbaal. Uit deze vaststellingen blijkt volgens de verwerende partij dat er minstens ernstige aanwijzingen zijn van herhaaldelijke verstoringen van de openbare orde door verzoeker. Het gaat om maar liefst negen vaststellingen in één jaar tijd, wat zorgwekkend is en dit zeker gelet op de jonge leeftijd van verzoeker. Benadrukt wordt dat moet worden nagegaan of de bestreden beslissing draagkrachtig is, niet dat wordt geantwoord op alle opgeworpen argumenten, noch dat deze alle zijn onderzocht.

Volgens de verwerende partij staaft het administratief dossier de ernst van de feiten, alsook het risico dat er zich concreet tijdens oudejaarsnacht problemen kunnen voordoen wanneer verzoeker op de openbare weg of op openbare plaatsen gaat rondhangen.

18.3. Wat betreft de proportionaliteit beklemtoont de verwerende partij dat het geen optie kan zijn om geen preventieve maatregelen te nemen, en dat het redelijk is om zich daarbij toe te spitsen op jongeren. Het zou

onredelijk zijn om preventieve maatregelen uit te vaardigen voor iedereen voor meerdere dagen of voor alle jongeren. Te dezen gaat het om een maatregel met een beperkte impact vermits de betrokken jongere slechts voor één nacht wordt verplicht om thuis te blijven. Hij weet dit ruim op voorhand en kan zich organiseren om die avond thuis oudejaar te vieren.

De verwerende partij wijst ook naar het besluit van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur van 11 maart 2025 waaruit blijkt dat de minister van oordeel is dat het bestreden besluit een uitvoerige en gedegen afweging maakt betreffende de noodzaak en de proportionaliteit van de opgelegde maatregel.

Beoordeling

19. De bestreden maatregel betreft geen straf of sanctie, maar een preventieve maatregel. Het recht van verdediging is bijgevolg niet van toepassing.

20. In het licht van de specifieke omstandigheden waarin tot de bestreden maatregel werd besloten, is de hoorplicht niet miskend.

Verzoeker heeft eerder immers reeds bij brief van 22 november 2024 verweer kunnen voeren tegen het eerdere voornemen om een gelijkaardig besluit te nemen (dat geleid heeft tot het burgemeestersbesluit van 12 december 2024). De ten aanzien van verzoeker genomen maatregel werd evenwel op 27 december 2024 ingetrokken, nadat de door verzoeker tegen die beslissing ingediende vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid eerder die dag op de zitting van de Raad van State werd behandeld.

Het is in die context dat verzoeker pas op 27 december 2024 werd uitgenodigd om (opnieuw) verweer te voeren ten aanzien van het (hernieuwd) voornemen om een preventieve maatregel te nemen. Vermits de voorgenomen

maatregel specifiek betrekking had op oudejaarsnacht, diende de termijn om verweer te voeren, tot een minimum te worden beperkt.

Verzoeker toont hoe dan ook niet aan dat het hem in de gegeven omstandigheden niet mogelijk was om nuttig verweer te voeren.

De Raad van State wenst er in dat verband ook op te wijzen dat het aangepaste burgemeestersbesluit rekening heeft gehouden met wettigheidskritiek die verzoeker in het kader van de (eerste) procedure voor de Raad van State heeft geformuleerd. Zo werd hem toegestaan om in het buitenland te verblijven, hetgeen onder meer toeliet in te gaan op de wens van verzoeker om oudejaar in Amsterdam door te brengen.

21. Verzoeker betoogt dat het bestreden besluit niet afdoende is gemotiveerd. Meer bepaald ontkent hij meerdere van de vaststellingen die in de bestreden beslissing als “feiten/vattingen 2023 en 2024” worden opgelijst en beklaagt hij zich in het bijzonder over de bewering dat een vorig uitgaansverbod niet werd nageleefd.

22. In het kader van zijn wettigheidstoezicht dient de Raad van State na te gaan of de bestreden beslissing steunt op draagkrachtige motieven. Aangezien die beslissing een preventief uitgaansverbod is dat wil beveiligen tegen een waarschijnlijk risico op ordeverstoring, moet de maatregel zijn ingegeven door gegevens die de waarschijnlijkheid van de ordeverstoring redelijkerwijze aannemelijk maken én die speciaal inzichtelijk maken en verantwoorden waarom specifiek een uitgaansverbod als beveiligingsmaatregel wordt opgelegd.

23. Blijkens de motivering van de bestreden beslissing wordt de politie jaar na jaar tijdens de feestnacht van 31 december op 1 januari geconfronteerd met jongeren die de hulpdiensten belagen en provoceren, vuurwerk ongeoorloofd afsteken en opzettelijk vuilnisbakken, straatmeubilair en zelfs voertuigen in brand steken. Als zo een risicojongere wordt onder anderen verzoeker geïdentificeerd. Het risico dat verzoeker de feestelijkheden van

31 januari 2024 op 1 januari 2025 zal aangrijpen om de openbare orde te verstoren, heet dan ook reëel te zijn. Het opgelegde uitgaansverbod moet gevaar of schade voor de inwoners voorkomen en ervoor zorgen dat de hulpdiensten hun werk naar behoren kunnen doen.

24. Ter staving van de waarschijnlijkheid dat er een ernstig gevaar bestaat dat verzoeker specifiek "ook tijdens de oudejaarsnacht 2024/2025" ordeverstorend gedrag zal vertonen, beroept de verwerende partij zich op een hele resem vaststellingen en inlichtingen die moeten uitwijzen dat verzoeker reeds herhaalde malen de openbare orde verstoorde en met de politiediensten in aanraking kwam.

Naar het oordeel van de Raad van State kunnen bijvoorbeeld verzoekers betrokkenheid bij een vechtpartij op 21 maart 2023, bij de beschadiging van politievoertuigen op 24 augustus 2023, bij een vechtpartij op 10 oktober 2023, de schending van het plaatsverbod dat de jeugdrechter heeft opgelegd (13 maart 2024), en zijn betrokkenheid bij een vechtpartij op 13 mei 2024 als voldoende vaststaand worden beschouwd.

Het administratief dossier bevat bovendien een overtuigend aantal andere indicaties die wijzen op een reëel en concreet risico dat verzoeker de feestelijkheden van oudejaarsavond zal aangrijpen om de openbare orde te verstoren.

Verzoeker overtuigt er voorts niet van dat daarbij geen rekening zou mogen worden gehouden met de indicaties dat hij op een eerdere oudejaarsnacht gebruik zou hebben gemaakt van vuurwerk om roerende goederen te beschadigen.

25. Wat betreft de ingeroepen miskenning van het proportionaliteitsbeginsel bedenkt de Raad van State dat de betrokken politionele overheden in beginsel het best geplaatst zijn om in te schatten welke maatregelen zich met het oog op de handhaving van de openbare orde opdringen, en welke het meest passend zijn om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken.

Te meer nu het verzoeker was toegestaan om, zoals gevraagd, oudejaar in Amsterdam door te brengen, overtuigt hij er niet van dat de veertien uur durende maatregel niet evenredig is in het licht van het oogmerk om de openbare orde te vrijwaren.

Dat de maatregelen inzake een uitgaansverbod niet hebben kunnen voorkomen dat er zich nog ernstige ongeregeldheden voordoen, toont het onaangepast karakter van de maatregel niet aan, al was het maar omdat niet kan worden uitgesloten dat deze maatregel andere of nog ernstigere ongeregeldheden heeft kunnen voorkomen.

26. Verzoeker overtuigt er evenmin van dat een plaatsverbod in de zin van artikel 134*sexies* van de nieuwe gemeentewet als valabel minder verregaand alternatief in aanmerking diende te worden genomen.

In haar laatste memorie beklemtoont de verwerende partij ter zake dat de concrete handhavingsproblematiek die oudejaarsavonden ieder jaar teweegbrengen zich niet beperkt tot de vooraf gekende "*hotspots*", en dat de potentiële incidenten die zich tijdens oudejaarsavond voordoen, "geografisch gezien derhalve zowel zeer geconcentreerd als zeer diffuus" zijn. Dit standpunt, dat door verzoeker niet *in concreto* wordt betwist, komt de Raad van State overtuigend voor.

27. De Raad van State besluit uit het voorgaande dat de bestreden beslissing afdoende verantwoordt waarom verzoeker tijdens de oudejaarsnacht van 2024 op 2025 als een waarschijnlijke en concrete dreiging voor de openbare orde wordt gezien en waarom hem precies gedurende veertien uren van die nacht een uitgaansverbod wordt opgelegd.

28. Het tweede middel wordt verworpen

V. Verzoek tot schadevergoeding

Samenvatting van het verzoek

29. Verzoeker vordert in zijn memorie van wederantwoord een morele schadevergoeding ten belope van een bedrag *ex aequo et bono* van 1.750 euro tot herstel van het nadeel dat hij geleden heeft ten gevolge van de bestreden maatregel.

Beoordeling

30. Vermits geen onwettigheid wordt aangetoond, dient het verzoek tot schadevergoeding tot herstel te worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De Raad van State verwerpt het verzoek tot schadevergoeding tot herstel.

3. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftien december tweeduizend vijfentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D'Hooghe,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Silvan De Clercq	**Jan Clement**