RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

nr. 257.715 van 24 oktober 2023
in de zaak A. 240.295/IX-10.355

In zake: Mathias LEYSSENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joost Bosquet
kantoor houdend te 2650 Antwerpen
Mechelsesteenweg 326
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de UNIVERSITEIT GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Luk De Schrijver en Charline Kint
kantoor houdend te 9090 Melle
Brusselsesteenweg 326
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 18 oktober 2023, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de dienst Auditoria van de Universiteit Gent van 12 oktober 2023 tot intrekking van de goedkeuring voor de organisatie van een lezing op 26 oktober 2023 in een auditorium van de Universiteit Gent.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 oktober 2023, om 10.30 uur.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij, advocaten Joost Bosquet en Gert Op de Beeck, die verschijnen voor de verzoekende partij en advocaat Luk De Schrijver, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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. Verzoeker is student aan de Universiteit Gent (UGent) en volgens eigen verklaring ondervoorzitter van de door de UGent erkende studentenvereniging Katholiek Vlaams Hoogstudentenverbond, afdeling Gent (KVHV).

Een eerste aanvraag van het KVHV om een auditorium te huren voor een lezing op 4 oktober 2023, met als gastspreker TB, voorzitter van de Nederlandse partij Forum voor Democratie, is laattijdig en wordt afgewezen.

Een poging van het KVHV om de lezing op een andere locatie buiten de lokalen van de UGent te organiseren, mislukt. De uitbater “was niet op de hoogte van de inhoud van de lezing en zijn spreker en wenst zich hiervan duidelijk te distantiëren”, aldus een mededeling van de uitbater op sociale media.

Op 4 oktober 2023 verleent de verwerende partij alsnog goedkeuring aan de aanvraag van verzoeker, namens het KVHV, om op 26 oktober

2023 in auditorium C een activiteit “[l]ezing/debat” te organiseren met als gastspreker TB.

Volgens de eigen verklaring van verzoeker, nam hij contact op met de lokale politie en de UGent “betreffende de noodzakelijke maatregelen om de lezing veilig te laten verlopen”. Overeenkomstig hun richtlijnen “kondigde het KVHV via haar Facebookpagina aan dat de lezing enkel toegankelijk zou zijn voor zij die zich voorafgaand registreren en dat rugzakken niet zijn toegelaten”.

Volgens de verklaring van de verwerende partij, nam zij op 9 oktober 2023 kennis van een oproep tot protest tegen de lezing “door een hele reeks personen en organisaties”. In de nota met opmerkingen stelt de verwerende partij:

> “Daarop heeft de verantwoordelijke van de Dienst van de Afdeling Facilitair Bureau na intern overleg met 4 leidinggevenden van de security dienst – veiligheidsdienst – van UGent beslist om geen veiligheidsrisico’s te laten ontstaan in de gebouwen van UGent. Hierbij werd […] rekening gehouden met de ervaring die door de veiligheidsdiensten van UGent werd opgedaan op 1 december 2022 toen [FDW] ook op uitnodiging van het KVHV een lezing kwam houden in een lokaal van UGent. Deze lezing werd door verwerende partij niet verboden maar er is toen gebleken dat zelfs met enorme politiesteun en aanwezigheid van een groot aantal bewakingsagenten de werking van de eigen veiligheidsdiensten van verwerende partij niet toelaat om gecontesteerde sprekers te ontvangen op een manier waarbij de veiligheid en fysieke integriteit van zowel personen als patrimonium kan gegarandeerd worden. Ondanks alle genomen maatregelen is toen de lezing van [FDW] constant verstoord geweest met een hele reeks (negatieve) gevolgen (gebouw werd smerig achter gelaten, brandalarmen werden veroorzaakt, politieagenten en burgers raakten gewond in vechtpartijen, constante dreiging van geweld, …)
> Rekening houdend met de op 9 oktober 2023 aangekondigde protesten achtte verwerende partij het dus niet mogelijk om de veiligheid van de organisatoren, spreker, protestvoerders, omstaanders en eigen agenten te garanderen.”

Op 12 oktober 2023 ontvangt verzoeker vanwege de verwerende partij middels het volgende e-mailbericht de thans bestreden beslissing:

> “Betreffende uw aanvraag voor een lezing ‘Niemand in de cockpit: de ondraaglijke onnozelheid van Europa’s ondergang’ aangevraagd voor donderdag 26 oktober om 20u in Auditorium C campus Aula achten we het niet mogelijk om de veiligheid van de organisatoren, de spreker, de deelnemers, de protestvoerders, de omstaanders, de infrastructuur van de UGent en de continuïteit van de activiteiten in het gebouw te garanderen.
> We beroepen ons op artikel A.2.c van de Institutionele Code voor het tijdelijk gebruik van terreinen, lokalen en infrastructuur van de Universiteit Gent om uw aanvraag af te keuren.”

Als reactie hierop, aldus verzoeker, heeft het KVHV een beveiligingsfirma ingeschakeld om de lezing op 26 oktober 2023 te beveiligen. Nog steeds naar verzoeker verklaart, heeft de voorzitter van het Politiek & Filosofisch Konvent dat alle politieke en filosofische studentenverenigingen aan de UGent waaronder het KVHV groepeert vervolgens de bevoegde dienst van de UGent gecontacteerd en – vruchteloos – verzocht de weigering te willen herzien gelet op de door het KVHV getroffen veiligheidsmaatregelen en het feit dat zij niet op de hoogte zijn van enige tegenprotesten.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

Exceptie

4. De vordering is volgens de verwerende partij niet ontvankelijk wegens gebrek aan bevoegdheid van verzoeker om namens een feitelijke vereniging in rechte te treden. Verzoeker bewijst niet zijn beweerde hoedanigheid van ondervoorzitter van het KVHV. Verzoeker voegt geen statuten van de feitelijke vereniging KVHV Gent bij zijn dossier en verwijst er ook niet naar in zijn verzoekschrift. Hij legt evenmin een bewijs voor dat hij op regelmatige wijze tot ondervoorzitter zou zijn benoemd van deze feitelijke vereniging of de hoedanigheid heeft van praesidiumlid, noch een beslissing van het verbondspraesidium waarbij hij gemandateerd wordt om in rechte op te treden namens de feitelijke vereniging KVHV Gent en om specifiek de huidige vordering in te stellen bij de Raad van State. In de mate dat verzoeker de vordering heeft

ingesteld als ondervoorzitter namens de feitelijke vereniging KVHV Gent is deze niet ontvankelijk.

Voor zover verzoeker de vordering heeft ingesteld als aanvrager van de toelating om te kunnen beschikken over auditorium C campus Aula van de UGent (aanvraag TE ID 612286) en zo de toelating te krijgen voor de organisatie van de lezing op 26 oktober 2023 aan de UGent, werpt de verwerende partij op dat hij het persoonlijk en dadelijk belang mist dat vereist is om op ontvankelijke wijze een vordering te kunnen instellen bij de Raad van State. Verzoeker kan geen aanspraak laten gelden om een lezing te organiseren in een lokaal van de UGent omdat de toepasselijke reglementen aan een individuele persoon die mogelijkheid niet geven. Er ligt ook geen bewijs voor dat verzoeker persoonlijk enige schade ondervindt doordat de aanvraag voor de lezing om veiligheidsredenen is afgekeurd.

Op de terechtzitting betwist de verwerende partij dat verzoeker ondervoorzitter is van het KVHV Gent, om reden dat hij in een vroegere mededeling voor erkenning van de vereniging voor het academiejaar 2023-2024 is vermeld als voorzitter van het KVHV.

Beoordeling

5. De Raad van State kan in een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts een beperkt onderzoek wijden aan ontvankelijkheidsexcepties. Een verzoekende partij kan er zich immers minder behoorlijk tegen verweren dan in een procedure ten gronde. Daarom past het in zo een kort geding dat de Raad van State deze excepties eerder zou verwerpen dan aannemen, tenzij indien zijn beperkt onderzoek uitwijst dat een dergelijke exceptie een hoge graad van ernst vertoont.

6. Verzoeker is – welke ook zijn functie bij het KVHV – de aanvrager van toelating tot de organisatie van de lezing in een lokaal van de

verwerende partij en zowel de initiële goedkeuring hiervan als de thans bestreden beslissing is aan hem gericht. Dat verzoeker om welke reden ook geen aanvraag voor het gebruik van lokalen van de UGent mag indienen, kan op het eerste gezicht thans niet worden tegengeworpen, aangezien uit de bestreden beslissing niet blijkt dat zijn aanvraag om deze reden niet ontvankelijk is verklaard of is ingetrokken.

Verzoeker lijkt bijgevolg als aanvrager over de vereiste hoedanigheid te beschikken om een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid in te dienen.

7. De wetgever heeft met artikel 19, zesde lid, RvS-Wet een vermoeden ingesteld van lastgeving aan de advocaat én een vermoeden met betrekking tot de regelmatigheid van het besluit om in rechte te treden. De advocaat wordt verondersteld gemandateerd te zijn “door de handelingsbekwame persoon die hij beweert te vertegenwoordigen”. Voorts moet worden aangenomen, tot weerlegging, dat de beslissing om een beroep in te stellen op regelmatige wijze van het wettelijk bevoegde orgaan is uitgegaan.

8. Ten slotte dient rekening te worden gehouden met het gegeven dat het instellen van een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid – in tegenstelling tot het inleiden van een annulatieberoep – geen daad van beschikking is, maar een daad van beheer.

9. Al de voormelde gegevens samen genomen, doen aannemen dat de exceptie niet de vereiste ernst vertoont opdat ze in de huidige stand van de procedure kan worden bijgevallen.

10. De exceptie wordt verworpen.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

11. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

VI. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

12. Verzoeker zet ter adstructie van de uiterst dringende noodzakelijkheid uiteen dat de bestreden beslissing betrekking heeft op een lezing die hij wenst te organiseren op 26 oktober 2023 als openingslezing voor het KVHV, zodat noch de gewone schorsingsprocedure noch de loutere nietigverklaring van die aard is de dreigende schade voor hem en het KVHV te remediëren.

De openingslezing voor het academiejaar 2023-2024 organiseren maanden na het begin van een academiejaar is “zinledig”. Tevens is de gastspreker voorzitter van de Nederlandse politieke partij Forum voor Democratie en is hij lijsttrekker voor de tweedekamerverkiezing in Nederland die op 22 november 2023 plaatsvindt. Een nieuwe openingslezing met deze lijsttrekker zal niet meer mogelijk zijn na 26 oktober 2023 rekening houdend met de termijnen van de UGent en de te voeren politieke campagne in Nederland. De evidente bedoeling van een openingslezing is om bij aanvang van het academiejaar nieuwe leden te kunnen aantrekken.

Rekening houdend met de initieel gegeven goedkeuring waren er daarenboven reeds verschillende voorbereidingen getroffen voor de lezing, zoals een uitgebreide promotiecampagne en konden de geïnteresseerden zich reeds

inschrijven voor de lezing. Ook komt de geloofwaardigheid van verzoeker en het KVHV door de weigering in het gedrang. Indien de lezing niet kan plaatsvinden, zal het voor het KVHV niet evident zijn om opnieuw mensen te motiveren om aanwezig te zijn op een andere datum later in het academiejaar (dichter bij de examens).

13. Volgens de verwerende partij is van uiterst dringende noodzakelijkheid geen sprake.

Verzoeker heeft op 12 oktober 2023 kennis gekregen van de bestreden beslissing. Er was toen nog tijd genoeg om een andere locatie te zoeken voor de organisatie van de lezing. Niets verhinderde de studentenvereniging KVHV Gent om deze lezing nog tijdig te organiseren buiten de gebouwen van de UGent. Verzoeker had daartegen kennelijk zelf geen bezwaren vermits het KVHV Gent na de eerste laattijdige aanvraag in september 2023 zich spontaan heeft gewend tot de uitbaters van privélokalen te Gent. Nu verzoeker niet het bewijs voorlegt dat andere initiatieven werden genomen om de lezing te kunnen laten plaatsvinden, is er geen uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden.

Verzoeker toont voorts geen noodzaak aan dat de lezing moet worden gehouden op 26 oktober 2023. Hij toont geenszins aan dat de lezing niet op een later moment en op een andere locatie kan worden gehouden, doch enkel dat dit dan niet als openingslezing zou kunnen gelden, zonder weliswaar een noodzaak aan te tonen dat TB enkel voor de openingslezing en niet voor een latere lezing kan worden uitgenodigd, enkel verwijzend naar de verkiezingen in Nederland en de mogelijk drukke agenda van TB tot 22 november 2023. De wens om TB uit te nodigen voor de openingslezing op 26 oktober 2023 van het KVHV Gent is niet gelijk te stellen met een uiterst dringende noodzaak.

Het argument dat deze lezing op 26 oktober 2023 moet worden gehouden om leden te winnen bij de studenten gaat ook niet op: studenten kunnen op elk ogenblik van het academisch jaar lid worden van het KVHV Gent.

Het gegeven dat er reeds inschrijvingen zijn gebeurd, toont geen noodzaak of schade aan, noch kan aannemelijk worden gemaakt dat als later een lezing met TB zou plaatsvinden, er geen geïnteresseerden meer zouden zijn en het nog moeilijk zou zijn om mensen te motiveren naar de lezing te gaan.

Beoordeling

14. Dat de datum van 26 oktober 2023 voor verzoeker belangrijk is, eensdeels omdat het een openingslezing voor het academiejaar 2023-2024 betreft en anderdeels omdat het niet mogelijk zal zijn om op korte termijn nog een lezing te houden met TB na 26 oktober 2023 gelet op de nabijheid van de verkiezingen voor de Tweede Kamer in Nederland op 22 november 2023, wordt aannemelijk gemaakt.

Dat verzoeker nog de tijd had om een andere locatie te zoeken, is op het eerste gezicht niet vanzelfsprekend, wat blijkt uit het feit dat een eerdere poging om de lezing te houden buiten de lokalen van de UGent, reeds is misgelopen, zoals de verwerende partij met verwijzing naar stuk 2 van het administratief dossier in haar nota zelf heeft opgemerkt.

15. Aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid is voldaan.

VII. Ernst van het enige middel

Standpunt van de partijen

16. In een enig middel voert verzoeker onder meer de schending aan van de vrijheid van vergadering en vereniging, gewaarborgd door de artikelen 26 en 27 van de Grondwet en artikel 11 van het EVRM en van de materiëlemotiveringsplicht.

Hij laat gelden dat door middel van de bestreden beslissing de goedkeuring die werd verleend voor de organisatie van een lezing werd ingetrokken met verwijzing naar een ongedefinieerd veiligheidsrisico en een onbestaand artikel van een niet gekende institutionele code. Er wordt in de bestreden beslissing niet geconcretiseerd wat het concrete veiligheidsrisico is dat de intrekking zou verantwoorden, noch wordt beargumenteerd waarom de reeds genomen veiligheidsmaatregelen niet zouden kunnen volstaan om dit veiligheidsrisico te kunnen remediëren.

17. In de nota met opmerkingen betoogt de verwerende partij over het middel het volgende:

> "De beslissing van 12 oktober 2023 […] houdt geen schending in van het gewaarborgd grondrecht van vrijheid van meningsuiting (art. 19 GW artikel 10 EVRM) noch een inbreuk op de vrijheid van vergadering en vereniging zoals gewaarborgd door art. 26-27 GW.
> […]
> Immers de erkende studentenvereniging KVHV behield haar volste recht om de gepande lezing elders te laten doorgang vinden. Nooit is er door verwerende partij enige weigering geweest die betrekking zou hebben op de mogelijke inhoud van de geplande lezing.
> Volgens de rechtspraak van de Raad van Statae zijn de vrijheid van vergadering en de vrijheid van meningsuiting zeker wezenlijke vrijheden in een democratische maatschappij, maar ze zijn niet absoluut en moeten worden uitgeoefend met inachtneming van de vrijheden van de anderen. Derhalve lijkt bijvoorbeeld volgens de Raad van State het verbod van een betoging waarbij verscheidene honderden personen worden verwacht, waarvan velen bekend staan om hun gewelddadig en provocerend gedrag, in die mate dat de organisator zijn eigen veiligheidsdienst heeft opgericht zonder weliswaar de gemeentelijke overheid van zijn initiatief te verwittigen, dat berust op motieven gebonden aan eisen van openbare veiligheid en ordehandhaving, geen kennelijk onevenredige maatregel.
> […]
> De materiële motiveringsplicht is niet geschonden vermits in de bestreden beslissing uitdrukkelijk verwezen wordt naar art. A.2.c van de Institutionele Code voor het tijdelijk gebruik van terreinen, lokalen en infrastructuur van de Universiteit Gent -
> Dit artikel luidt als volgt:
>
> > De waarborg die de rector moet kunne[n] geven dat de normale werking van de UGent niet gehinderd wordt door veiligheidsproblemen, diefstal of beschadiging van terreinen, lokalen en infrastructuur.
>
> […]

> Met de verwijzing naar deze Institutionele Code, die nog steeds van kracht is, wordt dus voldoende gemotiveerd waarom de aanvraag geweigerd wordt.
> Het concreet beschrijven van veiligheidsproblemen en risico's is niet wenselijk als motivering omdat dit juist een tegenovergesteld effect kan hebben."

Beoordeling

18. Verzoeker verkreeg de goedkeuring van de verwerende partij om een debat te organiseren. Anders dan de verwerende partij betoogt, vormt de intrekking van die goedkeuring, zo lijkt, een inmenging in verzoekers vrijheid van vergadering. Dat die inmenging is ingegeven door veiligheidsrisico's en niet door de inhoud van de lezing of de persoon van de spreker, doet *prima facie* niet anders besluiten.

Zoals verzoeker zelf aangeeft, zijn de vrijheid van vergadering en van vereniging evenwel niet absoluut en kunnen ze aan beperkingen worden onderworpen, onder meer ter handhaving van de openbare orde en veiligheid.

19. Voor zover in de bestreden beslissing wordt verwezen naar artikel A.2.c van de Institutionele Code voor het tijdelijk gebruik van terreinen, lokalen en infrastructuur van de Universiteit Gent, blijkt uit deze bepaling dat bij de uitoefening van het recht van meningsuiting rekening moet worden gehouden met de "waarborg die de rector moet kunnen geven dat de normale werking van de UGent niet gehinderd wordt door veiligheidsproblemen, diefstal of beschadiging van terreinen, lokalen en infrastructuur".

Daargelaten of deze bepaling een rechtsgrond kan vormen voor de bestreden beslissing, houdt ze niet in, zo lijkt, dat een beroep hierop de verwerende partij ervan ontslaat op concrete wijze aan te geven waarom de "normale werking van de UGent" wordt gehinderd door veiligheidsproblemen. Terecht stelt verzoeker immers dat beperkingen aan de grondwettelijke vrijheden moeten steunen op draagkrachtige motieven.

20. De bestreden beslissing is genomen om “de veiligheid van de organisatoren, de spreker, de deelnemers, de protestvoerders, de omstaanders, de infrastructuur van de UGent en de continuïteit van de activiteiten in het gebouw te garanderen”.

De loutere vrees dat de veiligheid niet kan worden gegarandeerd, zonder dit op enige wijze te concretiseren, verantwoordt niet het verbieden van dat evenement. Verzoeker blijft totaal in het ongewisse van de redenen die de verwerende partij ertoe hebben gebracht om de organisatie van een lezing, die initieel werd toegelaten, plots te weigeren. Welk veiligheidsrisico de verwerende partij doet besluiten om de eerder gegeven toelating in te trekken, wordt in de beslissing niet uiteengezet, noch aangetoond, waarbij wordt bedacht dat verzoeker reeds een aantal veiligheidsmaatregelen, zoals een verplichte registratie en een rugzakkenverbod, had genomen. In ieder geval wordt niet aangegeven waarom deze maatregelen niet volstaan om aan dit veiligheidsrisico te remediëren.

De vrees voor protestacties, waarvan de verwerende partij pas voor het eerst melding maakt in haar nota met opmerkingen, onderbouwt de verwerende partij enkel met een stuk in het administratief dossier waarbij wordt opgeroepen om “zo breed en massaal mogelijk ons protest tegen fascisme, racisme en Russische oorlogspropaganda te laten horen die avond”. De ervaring met een vroeger debat van het KVHV lijkt de enige basis te zijn geweest om het huidige veiligheidsrisico in te schatten en aan te nemen dat ook ditmaal het aangekondigde protest niet vreedzaam zal verlopen. Van een beweerd interne evaluatie van de veiligheidsrisico’s, is evenwel geen document neergelegd. Loutere vrees voor tegenacties volstaat op het eerste gezicht niet om de verleende toestemming in te trekken maar diende de overheid ertoe aan te zetten om eventueel specifiek tegen deze protestacties op te treden, desnoods met een beroep op de bevoegde ordediensten, die evenmin gecontacteerd lijken te zijn.

De bestreden beslissing berust op het eerste gezicht niet op draagkrachtige motieven.

21. Het enige middel is in de aangegeven mate ernstig.

Er is bijgevolg voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

BESLISSING

De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van de dienst Auditoria van de Universiteit Gent van 12 oktober 2023 tot intrekking van de goedkeuring voor de organisatie van een lezing op 26 oktober 2023 in een auditorium van de Universiteit Gent.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vierentwintig oktober tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren, kamervoorzitter,

bijgestaan door

Tiny Temmerman, griffier.

De griffier **De voorzitter**

Tiny Temmerman **Geert Van Haegendoren**