

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.627 van 16 september 2024
in de zaak A. 237.496/X-18.257**

In zake : de VZW I.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joost Bosquet
 kantoor houdend te 2650 Edegem
 Mechelsesteenweg 326
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 de STAD IEPER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Meindert Gees en Hanna Biebauw
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Engelse Wandeling 2/F5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 oktober 2022, strekt tot de nietigverklaring van “[h]et besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Ieper van 16 augustus 2022 tot intrekking van de toelating voor de organisatie van het evenement Frontnacht op zaterdagavond 27 augustus 2022”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 juni 2024.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marloes Poortmans, die *loco* advocaat Joost Bosquet verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Hanna Biebauw, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoekster organiseert al vele jaren te Ieper het evenement Ijzerwake. Op 21 maart 2022 keurt het college van burgemeester en schepenen verzoeksters aanvraag voor de editie van zondag 28 augustus 2022 goed.

Op 30 mei 2022 vraagt verzoekster bijkomend aan om op zaterdag 27 augustus 2022 het evenement Frontnacht, een “Concert met politieke boodschap en omlijsting”, te mogen organiseren. Toegelicht wordt onder meer dat nauwlettend de lijn wordt bewaakt: “groepen en muzikanten die een radikaal nationalisme uitdragen zijn welkom, groepen en muzikanten die (neo)nazisme aanhangen niet”. Tevens geeft verzoekster enige uitleg bij de groepen en artiesten die worden uitgenodigd.

De plaatselijke politie adviseert op 30 juni 2022 dat het evenement kan doorgaan. Het initiatief werd besproken op een *Local Task Force*-overleg waarop alle inlichtingendiensten vertegenwoordigd waren en unaniem werd aangenomen dat er geen elementen zijn die een negatief advies kunnen staven.

Het college van burgemeester en schepenen beslist op 4 juli 2022:

“Toelating te verlenen tot het organiseren van het evenement mits alle opgelegde verplichtingen nageleefd worden. Indien er wordt vastgesteld dat de bands of leden van de bands die optreden veroordeeld zijn voor racisme, negationisme, deelname aan neonazistische of extremistische organisaties of er zou worden vastgesteld dat er in hun optredens of in hun liedjesteksten wordt aangezet tot discriminatie, haat, geweld of segregatie of hierin denkbeelden worden verspreid over rassuperioriteit of rassenhaat of indien er door het college van burgemeester en schepenen of bij hoogdringendheid door de burgemeester op basis van de bevoegdheden toegekend in de Nieuwe Gemeentewet wordt vastgesteld dat de veiligheid en/of de fysieke of mentale integriteit op ‘Frontnacht’ niet kan gegarandeerd worden, zal de vergunning per direct worden ingetrokken zonder dat er hierin hoofde van de vergunningverlenende overheid enige schadevergoeding kan opeisbaar zijn.”

3.2. Blijkens een ‘intel rapport’ van de federale politie van 7 juli 2022 is in onder andere De Standaard en De Morgen al “de nodige aandacht” besteed aan het festival, “waarbij er ook linken met fascisme en neo-nazisme bij bepaalde groepen werden besproken”. Maar “[v]oorlopig kan de ingewonnen info bij de verschillende inlichtingendiensten deze stellingen in de persartikels niet bevestigen”.

In bijkomende informatie van 2 augustus 2022 deelt de federale politie onder meer mee dat de aanhang van de groep Bronson uit 30 tot 40 personen bestaat, “gelinkt aan de extreem rechtse scene in Rome”. Melding ervan wordt gemaakt dat “links” een aanvraag zal doen voor een statische actie op de markt, maar hoopt dat een actie niet nodig zal zijn omdat het evenement door de bestuurlijke overheid verboden wordt.

In zijn verslag van 9 augustus 2022 bespreekt het OCAD (Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse) kort de muziekgroepen op grond van een artikel in De Standaard van 25-26 mei 2022, “verrijkt met informatie afkomstig van andere steundiensten of uit open bronnen”. Geconcludeerd wordt dat de ontkenningen van verzoekster omtrent de neofascistische/neonazistische ideologische oriëntatie van de muziekgroepen, niet stroken met de werkelijkheid.

Voorts evalueert het OCAD de dreiging als onwaarschijnlijk en de ernst ervan als gemiddeld. Het niveau van de terroristische/extremistische dreiging in verband met de organisatie van het festival en de acties van links-extremistische en “antifa”-groeperingen in de omgeving, wordt bepaald als “Gemiddeld (Niveau 2)”.

In een advies van 16 augustus 2022 signaleert de lokale politie dat “[d]e beschikbare media” doen uitschijnen dat er een “link naar neofascistische/neonazistische ideologische oriëntatie van de muziekgroepen” is, “wat ook door het OCAD bevestigd wordt”. Gelet op de beschikbare info wordt een confrontatie tijdens of rond het festival tussen personen of groeperingen uit de meer extreme hoeken, zowel links als rechts, niet uitgesloten geacht. De politionele inschatting heet heel moeilijk te zijn en de politionele beheersbaarheid problematisch.

Nog dezelfde dag beslist het college van burgemeester en schepenen de toelating van 16 augustus 2022 van het evenement Frontnacht in te trekken. De motivering luidt in essentie:

“OCAD geeft [...] in een veiligheidsanalyse aan dat, hoewel misschien niet expliciet, er meerdere duidelijke banden en/of linken zijn met groeperingen of de scene van neofascistische/neonazistische ideologische oriëntatie. De mondelinge ontkenning door de organisatie strookt volgens OCAD in deze niet met de werkelijkheid. Er zijn weldegelijk bands en/of leden van die bands waar deze banden en/of linken nadrukkelijk merkbaar zijn. Eén van de voorwaarden was dat er niet wordt aangezet tot discriminatie, haat, geweld of segregatie of er denkbeelden worden verspreid over rassuperioriteit of rassenhaat. Bijgevolg strookt dit niet met de

voorwaarden die in [...] het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 4 juli 2022 werden vastgelegd en duidelijk, expliciet en mondeling toegelicht op 8 juli 2022.

Bovendien geeft de politie ondertussen ook mee dat er nogal wat beweegt vooral via de sociale media en zien we ook in de media dat dit festival een serieuze weerklank krijgt, waarbij de kans reëel wordt dat deze commotie niet louter bij het uiten van ongenoegen blijft. Daarbij wordt ook vastgesteld uit de vele reacties en in het advies van de politie dat de veiligheid en/of de fysieke of mentale integriteit op ‘Frontnacht’ niet langer kan gegarandeerd worden.

De lokale politie geeft in zijn finaal advies van 16 augustus 2022 dan ook duidelijk mee dat de handhaving van de openbare orde van voornoemd evenement redelijkerwijze onhaalbaar is geworden.”

IV. Belang – Nadere omschrijving van het voorwerp

Exceptie

4. Volgens de verwerende partij beschikt verzoekster niet over een rechtmatig, legitiem belang. Naar de mening van de verwerende partij heeft verzoekster haar “trachten te verschalken door een aanvraagdossier in te dienen dat niet strookt met de realiteit”. Anders immers dan verzoekster aangaf bij het indienen van het aanvraagdossier en naderhand bij het overleg, zetten, blijktens de adviezen, de groepen in hun optredens of hun liedjesteksten wel degelijk aan tot discriminatie, haat, geweld of segregatie, of worden er denkbeelden verspreid over rassuperioriteit of rassenhaat. Dit wordt “niet *as such* betwist”, minstens wordt niet aangetoond dat het foutief is. De bestreden beslissing werd “schringend gemotiveerd op het motief dat de verklaringen van de verzoekende partij niet sporen met de realiteit en dat er mogelijks een bedrieglijke aanvraag werd ingediend”. Verzoekster toont niet aan “dat niet kon worden vastgesteld dat de voorwaarde uit de beslissing van 4 juli 2022 geschonden zou zijn”.

Beoordeling

5. Op 4 juli 2022 heeft het college van burgemeester en schepenen aan verzoekster onder welbepaalde voorwaarden de toelating gegeven voor het organiseren van het evenement Frontnacht op 27 augustus 2022. In de bestreden

beslissing stelt het college vast dat die voorwaarden niet vervuld zijn en trekt zij daarom de toelating in.

6. Hoe de verwerende partij zich ook inspent om het anders uit te leggen, de bestreden beslissing heeft onmiskenbaar de draagwijdte van een verbod om het evenement te organiseren om reden dat “er meerdere duidelijke banden en/of linken zijn met groeperingen of de scene van neofascistische/neonazistische ideologische oriëntatie” en omdat de lokale politie de handhaving van de openbare orde onhaalbaar acht.

Mocht de bestreden beslissing louter als een intrekking van de toelating van 4 juli 2022 te beschouwen zijn, dan zou dit impliceren dat het college verzoeksters aanvraag van 30 mei 2022, waarover geen verdere beslissing meer is genomen, blijkbaar zonder antwoord heeft gelaten. Dat is niet het geval. De bestreden beslissing is op te vatten als de ultieme weigering van de aanvraag, als een verbod tot organisatie van het evenement Frontnacht.

7. Verzoekster heeft een belang dit verbod dat haar belet heeft het aangevraagde evenement te organiseren, vernietigd te zien worden.

8. Of de verwerende partij voor de aangevochten weigering al dan niet terecht steun zoekt in het feit “dat de voorwaarden uit de vergunningsbeslissing [van 4 juli 2022] met de voeten werden getreden”, betreft niet de ontvankelijkheid van het beroep maar de gegrondheid ervan.

9. De exceptie wordt verworpen.

V. Verzoek om vertrouwelijke behandeling

Standpunt van de partijen

10. De verwerende partij vraagt de vertrouwelijke behandeling van het advies van OCAD van 9 augustus 2022.

11. Verzoekster van haar kant dringt aan op de opheffing van de vertrouwelijkheid en op de toelating om met betrekking tot dit stuk standpunt in te nemen, zo niet “zal verzoekende partij in haar recht op een eerlijk proces, zoals vervat in artikel 6 EVRM [Europees Verdrag voor de bescherming van de Rechten van de Mens], geschaad worden”.

Beoordeling

12. De inhoud van het advies van het OCAD wordt goeddeels in de bestreden beslissing gereproduceerd. Verzoekster heeft er tegenspraak tegen kunnen voeren – zoals hierna zal blijken met succes.

De vraag tot opheffing van de vertrouwelijkheid wordt afgewezen.

VI. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

13. Verzoekster voert in een derde middel onder meer de schending aan van het materiële motiveringsbeginsel.

Toegelicht wordt dat het advies van de lokale politie van 17 (lees: 16) augustus 2022 waarop de verwerende partij voor de intrekking steunt, gebrekkig gemotiveerd is. Er wordt geen concrete dreiging aannemelijk gemaakt die niet door extra politie-inzet kan worden afgewend. Het advies neemt simpelweg genoegen met de stelling dat er onvoldoende politie beschikbaar is.

Wat de motieven in verband met de groepen en hun liedjes betreft, wordt “een soort associatietechniek [gehanteerd] waarbij een link van een groep met een moreel afkeurenswaardige aanhang of omgeving volstaat opdat zij een neonazistische of neofascistische boodschap brengen, [terwijl] de betreffende

groepen niet werden verboden of zich schuldig hebben gemaakt aan strafbare feiten die in rekening worden gebracht”.

De motivering is bijgevolg onvoldoende draagkrachtig op verschillende punten: “Er wordt niet aannemelijk gemaakt waarom extra-inzet niet mogelijk is en er wordt niet verklaard waarom de groepen die op 4 juli 2022 geacht werden te liggen de lijn van het toelaatbare, door de bestreden beslissing opeens voorwerp [...] worden van preventieve censuur.”

14. De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat verzoekster er niet in slaagt de vaststellingen in het advies van het OCAD, aangevuld door de federale politie, te doen wankelen. Er is geen sprake van enige preventieve censuur. Er werd “louter vastgesteld, na grondige analyse door de ter zake bevoegde diensten, dat de groepen er wel degelijk een neofascistische/neonazistische ideologische oriëntatie op nahouden én dat de verklaringen van de verantwoordelijken van verzoekende partij niet stroken met de werkelijkheid”.

Waar verzoekster het verslag van de politie viseert, “kan worden volstaan met de vaststelling dat zulks een overtoollig motief van de bestreden beslissing betreft en zulks geen aanleiding kan geven tot de onwettigheid van de bestreden beslissing”.

15. In de memorie van wederantwoord verklaart verzoekster onder meer dat zij erbij blijft dat noch de liedjesteksten noch de bandleden te linken zijn aan misdrijven of onafwendbare aantastingen van de materiële openbare orde, van aard om preventief te mogen oordelen “dat deze groepen niet konden worden toegestaan, of met een zeer grote waarschijnlijkheid een niet te handhaven verstoring van de openbare orde zouden veroorzaken”.

16. In de laatste memorie reageert de verwerende partij dat verzoekster zich *de facto* tegen het advies van het OCAD richt, hoewel zij niet kan

ontkennen dat het OCAD “in deze het enige geijkte orgaan is om te oordelen over de graad van bedreiging voor de openbare orde en veiligheid”.

Verwijzend naar wat zij met betrekking tot een ander middel uiteenzet, doet de verwerende partij onder meer nog gelden:

“Van een beoordeling die blijkt uit willekeur of associaties is [...] werkelijk geen sprake. Er wordt effectief vastgesteld dat groepen of hun leden lid zijn van een fascistische of nazistische organisatie of in hun optreden oproepen tot haat, geweld of rassenscheiding.

Verzoekende partij kan ook niet voorhouden dat deze associatie enkel komt uit de link van het milieu waarin deze groepen vertoeven.

De voorwaarde die werd opgelegd was net expliciet dat niet wordt aangezet tot discriminatie, haat, geweld of segregatie of er denkbeelden worden verspreid over rassuperioriteit of rassenhaat. Het lidmaatschap van dergelijke organisaties staat hier evident haaks op.

Overigens, de stelling van verzoekende partij aanhouden en haar argumentatie effectief aftoetsen, maakt dat op slinkse wijze alsnog een toets zou worden doorgevoerd van de opname van de voorwaarden in de collegebeslissing van 4 juli 2022.

Dit kan niet.”

Beoordeling

17. De essentiële reden voor het bestreden verbod van het aangevraagde concert of muziekfestival Frontnacht bestaat hierin dat er op het evenement bands of leden van bands geprogrammeerd zijn die banden of linken hebben met groeperingen of de scene van neofascistische en neonazistische ideologische oriëntatie, terwijl één van de voorwaarden voor een toelating is dat zij niet mogen aanzetten tot discriminatie, haat, geweld of segregatie of denkbeelden verspreiden over rassuperioriteit of rassenhaat.

18. Wil de voorwaarde niet de door verzoekster gehekeldde, verboden “preventieve censuur” uitmaken, dan is het, om ze vervuld te achten, niet voldoende dat de artiesten louter ideeën, theorieën of kritiek ventileren. Er moet bij hen de specifieke wil aanwezig zijn om discriminatie, haat of geweld aan te wakkeren of te veroorzaken, of om een discriminerend of op segregatie gericht beleid tot stand te doen komen.

19. Dat volgens de verwerende partij het gevaar daarvoor reëel was, staat zij met de vaststellingen van OCAD en de politie, van respectievelijk 9 en 16 augustus 2022.

20. De vaststellingen van OCAD worden nagenoeg integraal in de bestreden beslissing gereproduceerd. Basis ervan blijkt een artikel uit De Standaard te zijn van 25-26 mei 2022 – dit is *nota bene* van meer dan een week vóór de toelating van 4 juli 2022 die door de bestreden beslissing wordt ingetrokken. De vaststellingen wijzen op “banden” van verschillende muziekgroepen met de rechts-extremistische scene. Bronson “is ontstaan binnen de gelederen” van een neofascistische beweging. Phil van Flak “stond [...] op de affiche” van het festival van de Hammerskins, een neonazistische skinheadgroep, brengt zijn muziek uit bij “een neonazistische platenlabel”, en droeg een T-shirt met een verwijzing naar het logo van de Hammerskins. Sacha Korn was “lange tijd nauw verbonden” met de Nationaldemokratische Partei Deutschlands, een neonazipartij die “ooit vertegenwoordigd was in regionale parlementen in Duitsland en in het Europees Parlement”, en deed “controversiële uitlatingen” in 2011 na de aanslagen van Anders Breivik. “Achter” Flatliners zit de voormalige leider van Blood and Honour Divisie Noordland, die gitarist was bij een band “die deel uitmaakt van het universum van de Hammerskins”. DJ Dré, ten slotte, is al jarenlang lid van Schild en Vrienden.

De politie voegt in dit verband in haar advies niets wezenlijks toe.

21. Inderdaad wijzen de vaststellingen op “banden” van de geprogrammeerde muzikanten met het neonazistische milieu, maar veel licht op de precieze aard en draagwijdte van die banden werpen ze niet. Tonen de aangevoerde banden, hoe abject ze ook kunnen voorkomen, aan dat de betrokkenen er bedenkelijke, zelfs kwetsende, ideeën op nahouden, ze laten niet toe er bovendien uit te concluderen dat die betrokkenen met hun songs en uitspraken de wil of intentie hebben (gehad) dat het publiek tot daden overgaat.

Als zodanig kan uit de vaststellingen in verband met de “banden” niet redelijkerwijze worden besloten tot het bestaan van een voldoende aangetoond, concreet risico dat de muzikanten hun optreden op verzoeksters muziekfestival intentioneel zullen gebruiken om bijvoorbeeld aan te sporen en op te hitsen tot haat jegens een categorie van personen of het in ere herstellen van een misdadige en de democratie vijandig gezinde ideologie.

Dat wordt ook niet geconcludeerd door het OCAD. Het OCAD besluit alleen dat de ontkenning van de organisatoren van de neofascistische/neonazistische “oriëntatie” van de muziekgroepen, niet strookt met de werkelijkheid. En het is vervolgens op die grond – omdat het OCAD aangeeft “dat, hoewel misschien niet expliciet, er meerdere duidelijke banden en/of linken zijn met groeperingen of de scene van neofascistische/neonazistische ideologische oriëntatie” – dat het muziekfestival verboden wordt omdat niet wordt voldaan aan de voorwaarde “dat er niet wordt aangezet tot discriminatie, haat, geweld of segregatie of er denkbeelden worden verspreid over rassuperioriteit of rassenhaat”.

22. In die omstandigheden heeft de verwerende partij, in de bestreden beslissing, de besproken voorwaarde niet op goede grond voor geschonden gehouden. De neofascistische of neonazistische “oriëntatie” van de geprogrammeerde groepen volstaat niet om hun de in randnummer 18 bedoelde wil toe te schrijven.

23. In zoverre de bestreden beslissing ook vermeldt dat blijkens het advies van de politie de handhaving van de openbare orde redelijkerwijze onhaalbaar is, gaat het volgens de memorie van antwoord om een overtollige toevoeging.

Wat er van de juistheid van die toevoeging ook zij, het betrokken motief kan niet doen afzien van de nietigverklaring van de bestreden beslissing nu hoe dan ook blijkt dat de decisieve reden ervoor niet deugdelijk is.

24. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Ieper van 16 augustus 2022 om de eerder gegeven toelating voor het organiseren van het evenement Frontnacht op 27 augustus 2022 in te trekken en om bijgevolg de aanvraag voor het initiatief af te wijzen.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, op een bijdrage van 24 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoekster.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zestien september tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
David D'Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust