

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe VAKANTIEKAMER

A R R E S T

**nr. 267.411 van 15 juli 2026
in de zaak A. 248.623/XII-10.156**

In zake: 1. de VZW N.
2. T.C.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joost Bosquet
kantoor houdend te 2650 Edegem
Mechelsesteenweg 262
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE ELSENE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Séverine Perin en Tess Leppers
kantoor houdend te 1170 Watermaal-Bosvoorde
Terhulpssteenweg 187

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 14 juli 2026, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “[d]e beslissing van de burgemeester van de gemeente Elsene van 13 juli 2026 waarbij de aanvraag van de Nationalistische Studentenvereniging (NSV!) vzw tot het organiseren van een statische manifestatie op het Luxemburgplein te Elsene op 15 juli 2026 om 14.00 uur wordt geweigerd en de manifestatie wordt verboden.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 14 juli 2026 werd de procedurekalender vastgesteld en werden de partijen opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 juli 2026, om 16.00 uur.

De verwerende partij heeft een administratief dossier ingediend.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Joost Bosquet en Lion Janssens, die verschijnen voor de verzoekende partijen, en advocaten Séverine Perin en Tess Leppers, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Daniël Plas 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. Op 2 juli 2026 dient de tweede verzoekende partij voor de vzw Nationalistische Studentenvereniging een aanvraag in om toelating te verkrijgen voor het organiseren op 15 juli 2026 van een statische betoging op het Luxemburgplein te Elsene. In de aanvraag is sprake van een “korte, gedisciplineerde, statische manifestatie [...] met een transportwagen en luidsprekers”. Er zou geen mars “of dergelijke zaken” plaatsvinden. De manifestatie zou aanvangen om 14.00 uur om te eindigen omstreeks 15.40 uur.

3.2. Met de thans bestreden beslissing van 13 juli 2026 weigert de burgemeester van de gemeente Elsene de gevraagde toelating.

Deze beslissing steunt op de volgende motieven:

“In mijn hoedanigheid van burgemeester dien ik op grond van artikel 133 en 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet de openbare orde, met name de openbare veiligheid, rust en gezondheid, te handhaven. In dat kader hoor ik de nodige maatregelen ter voorkoming van ernstige verstoringen van de openbare orde te nemen wanneer die voldoende ernstig en voorzienbaar blijken.

Na onderzoek van het dossier, raadpleging van de bevoegde diensten en analyse van de beschikbare informatie blijkt dat het geplande evenement een hoog risico op ernstige verstoringen van de openbare orde inhoudt.

Die beoordeling berust onder meer op:

- de huidige context van hoogspanning rond dit soort bijeenkomst;
- informatie afkomstig van de politiediensten over het risico op tegenbetogingen, confrontaties en geweld;
- recente antecedenten waaruit blijkt dat gelijkaardige betogingen aanleiding hebben gegeven tot gewelddadige confrontaties tussen betogers en tegenbetogers. Daarbij wordt eraan herinnerd dat op 28 maart 2025 een door uw vereniging georganiseerde betoging in Gent al snel ontaardde in confrontaties tussen betogers en tegenbetogers, wat noopte tot een grootschalig politieoptreden waarbij meerdere aanhoudingen werden verricht. Dit voorval is illustratief voor de risico's die zulke bijeenkomsten reëel kunnen meebrengen wanneer er al een klimaat van confrontatie heerst.

Nadien gebeurden soortgelijke feiten recent op 26 maart 2026 in Leuven bij een eveneens door uw vereniging georganiseerde ‘remigratiemars’, waarbij verschillende gewonden vielen en meerdere aanhoudingen werden verricht. Ook werd gerapporteerd dat een groep in het zwart geklede deelnemers actief de confrontatie met tegenbetogers opzocht. Die recente feiten wijzen op een reëel en actueel risico op tegenmobilisatie en confrontaties bij dit soort bijeenkomst.

In casu doet alle verzamelde informatie besluiten dat de vrees voor verstoringen van de openbare orde concreet is en berust op objectieve gegevens die zijn ingegeven door de huidige context, recente precedentes en door de bevoegde diensten ingewonnen informatie.

De gebruikelijke omkaderingsmaatregelen, zoals het traject aanpassen, de duur beperken, bijzondere organisatorische voorwaarden opleggen, de interne ordedienst versterken of een versterkt politieapparaat inzetten, blijken ontoereikend om die risico's doeltreffend te voorkomen en de veiligheid van betogers, tegenbetogers, omwonenden, voorbijgangers, hulpdiensten en politiediensten te waarborgen.

De burgemeester hoort voorrang te geven aan preventie wanneer de omstandigheden aantonen dat een ernstig risico voor de openbare orde redelijkerwijs niet te beheersen is door minder ingrijpende maatregelen te nemen. Bijgevolg wordt de aanvraag om toelating geweigerd.”

IV. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, § 1, derde lid, 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 de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling en waarmee de nietigverklaring van de bestreden beslissing *prima facie* kan worden verantwoord. Overeenkomstig paragraaf 5 van datzelfde artikel wordt de zaak behandeld bij uiterst dringende noodzakelijkheid en derhalve binnen een termijn van vijftien dagen of minder, wanneer zulks in het opschrift wordt vermeld.

V. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Uiteenzetting van de uiterst dringende noodzakelijkheid

5. De verzoekende partijen zetten in het verzoekschrift uiteen dat de bestreden beslissing verhindert dat zij op 15 juli 2026 gebruik kunnen maken van de vrijheid van meningsuiting en van de vrijheid om vreedzaam te vergaderen, zoals gewaarborgd door de artikelen 19 en 26 van de Grondwet en artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Die aantasting kan later niet meer worden goedge maakt door een gebeurlijk vernietigingsarrest. Voorts benadrukken zij dat de gekozen datum en plaats van de manifestatie kadert in een bredere Europese campagne die “uitdrukkelijk gericht [is] op de overhandiging van een petitie en handtekeningen aan de Europese instellingen”. Tot slot wijzen de verzoekende partijen op de organisatorische voorbereidingen die reeds werden getroffen (zoals het aanschaffen van een groot campagnebanner en van diverse materialen voor de praktische organisatie, het uitnodigen en de organisatie van het vervoer van buitenlandse sprekers en hun medewerkers).

Beoordeling

6. Het spreekt vanzelf dat de verzoekende partijen voldoende diligent zijn opgetreden door op 14 juli 2023 een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid in te dienen tegen een voor hen ongunstige beslissing die zij pas de dag voordien hebben ontvangen.

7. Bovendien moet zonder meer aangenomen worden dat enkel de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid ertoe kan leiden dat de verzoekende partijen tijdig een uitspraak van de Raad van State verkrijgen die meebrengt dat de aangevraagde manifestatie alsnog op 15 juli 2026 kan plaatsvinden. In dit verband maken de verzoekende partijen ook aannemelijk dat de betrokken manifestatie niet op elke willekeurig gekozen datum kan plaatsvinden, maar onderdeel is van een bredere Europese campagne.

8. In de gegeven concrete omstandigheden kan aangenomen worden dat er een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

VI. Ernst van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

9. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals gewaarborgd door artikel 10 EVRM en artikel 19 van de Grondwet, het recht op vrijheid van vergadering en vereniging, zoals gewaarborgd door artikel 11 EVRM en de artikelen 26 en 27 van de Grondwet, de artikelen 133 en 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, de materiële motiveringsplicht, en het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel. Tevens voeren zij aan dat voor de bestreden beslissing de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag ontbreekt.

De verzoekende partijen vatten het middel als volgt samen:

“Door middel van de bestreden beslissing wordt [...] de toelating geweigerd voor een vreedzame, statische manifestatie die verzoekende partijen op 15 juli 2026 op het Luxemburgplein te Elsene wensten te organiseren in het kader van de campagne ‘Save Europe Act’, waardoor de uitoefening van hun fundamentele rechten op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering volledig onmogelijk wordt gemaakt. De burgemeester verantwoordt dit preventieve verbod uitsluitend aan de hand van algemene verwijzingen naar een gespannen maatschappelijke context, mogelijke tegenmanifestaties en incidenten die zich bij andere manifestaties op andere tijdstippen en plaatsen zouden hebben voorgedaan, zonder aan te tonen waarom de aangevraagde manifestatie zélf een dermate concreet en ernstig risico voor de openbare orde zou vormen dat enkel een volledig verbod nog verantwoord kon zijn.

[...] De bestreden beslissing toont evenmin aan waarom minder verregaande maatregelen, zoals aangepaste veiligheidsvoorwaarden, bijkomende politie-inzet of andere ordehandhavingsmaatregelen, niet zouden volstaan om de openbare orde te vrijwaren. De vereiste concrete risicoanalyse ontbreekt volledig, terwijl de motivering zich hoofdzakelijk baseert op mogelijke reacties van derden en op gebeurtenissen uit het verleden die geen voldoende verband houden met de aangevraagde statische manifestatie. Aldus wordt niet aangetoond dat het preventieve verbod noodzakelijk was in een democratische samenleving, noch dat het evenredig is met het nagestreefde doel.

De bestreden beslissing mist bijgevolg een afdoende feitelijke en juridische grondslag en schendt de voormelde grondrechten, wettelijke bepalingen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur.”

Beoordeling

10. Artikel 11 EVRM en artikel 26 van de Grondwet waarborgen de vrijheid om in het openbaar standpunten te verkondigen door middel van een betoging of manifestatie. Die vrijheid is weliswaar niet absoluut en kan aan beperkingen onderworpen worden, zoals op grond van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, ter handhaving van de openbare rust en veiligheid. Deze beperkingen moeten echter steunen op draagkrachtige motieven, wat onder meer inhoudt dat ze aangepast zijn aan de concrete ordehandhavingsbehoeften en er een redelijk verband van evenredigheid mee vertonen.

11. *In casu* heeft de burgemeester van de gemeente Elsene geen toelating verleend voor de “statische manifestatie” in kwestie omdat uit onderzoek zou blijken dat “het geplande evenement een hoog risico op ernstige verstoringen van de openbare orde inhoudt”. Meer in het bijzonder wordt in de bestreden beslissing verwezen naar: (i) “de huidige context van hoogspanning rond dit soort bijeenkomst”, (ii) “informatie afkomstig van de politiediensten over het risico op tegenbetogingen, confrontaties en geweld” en (iii) “recente antecedenten waaruit blijkt dat gelijkaardige betogingen aanleiding hebben gegeven tot gewelddadige confrontaties tussen betogers en tegenbetogers” waarbij specifiek wordt verwezen naar het verloop van de betogingen die op 28 maart 2025 en 26 maart 2026, respectievelijk in Gent en Leuven, hebben plaatsgevonden op initiatief van de eerste verzoekende partij. Tevens wordt in de bestreden beslissing aangegeven dat “[d]e gebruikelijke omkaderingsmaatregelen, zoals het traject aanpassen, de duur beperken, bijzondere organisatorische voorwaarden opleggen, de interne ordedienst versterken of een versterkt politieapparaat inzetten, ontoereikend [blijken] om die risico’s doeltreffend te voorkomen en de veiligheid van betogers, tegenbetogers, omwonenden, voorbijgangers, hulpdiensten en politiediensten te waarborgen”.

12. De beschouwing omtrent de “huidige context van hoogspanning rond dit soort bijeenkomst”, wordt door de verwerende partij niet verder verduidelijkt, tenzij aangenomen moet worden dat ze volledig samenvalt met het motief omtrent de “recente antecedenten” dat hierna wordt onderzocht.

13. In zoverre wordt verwezen naar de informatie van de politiediensten over “het risico op tegenbetogingen, confrontaties en geweld”, bevat het administratief dossier enkel een verslag van de Politie Brussel Elsene ‘Algemene Directie – Operaties’ van 8 juli 2026. In dat verslag wordt geen melding gemaakt van bepaalde op til zijnde tegenmanifestaties, maar wordt enkel in algemene bewoordingen gewag gemaakt van “een zeker risico [...] voor de openbare orde en veiligheid” omdat een tegenbetoging door “bepaalde radicaal linkse groeperingen in het Brusselse [...] niet uit te sluiten [is]”. Een algemene,

niet concreet onderbouwde, vrees dat een ernstige verstoring van de openbare orde dreigt door mogelijke tegenbetogingen naar aanleiding van de geplande betoging, volstaat in beginsel niet als verantwoording om het evenement te verbieden. Voor de overheid geldt op het eerste gezicht minstens een inspanningsverbintenis om demonstranten in de uitoefening van hun demonstratievrijheid te beschermen. Een beperking van die vrijheid kan *prima facie* gerechtvaardigd zijn wanneer uit een gedegen risicoanalyse een concrete dreiging blijkt en aannemelijk wordt gemaakt dat die niet door extra politie-inzet kan worden afgewend. Te dezen wordt in de bestreden beslissing niet genoegzaam aangetoond dat dit het geval zou zijn.

14. Blijkens de motivering van de bestreden beslissing wordt het de eerste verzoekende partij ook ten kwade geduid dat “gelijkaardige betogingen” die recent op haar initiatief in Gent en Leuven werden georganiseerd, geleid hebben tot gewelddadige confrontaties tussen betogers en tegenbetogers. Die vergelijking loopt op het eerste gezicht mank omdat uit het debat ter terechtzitting is gebleken dat de manifestaties die in Gent en Leuven hebben plaatsgevonden niet statisch waren en bovendien van een andere grootteorde. Daarenboven ontbreekt het de verwerende partij, net zoals de Raad van State trouwens, aan inzicht in de risicoanalyses die hebben plaatsgevonden naar aanleiding van de beweerd gelijkaardige betogingen in Gent en Leuven. Het feit dat de betogingen in Gent en Leuven gepaard zijn gegaan met gewelddadigheden, ontslaat de verwerende partij er trouwens niet van om een gedegen risicoanalyse uit te voeren naar aanleiding van de manifestatie die de eerste verzoekende partij op het grondgebied van de gemeente Elsene wenst te organiseren, waarbij rekening moet worden gehouden met de specifieke karakteristieken van die manifestatie. In zoverre de verwerende partij de geplande manifestatie op het Luxemburgplein te Elsene, waaraan volgens de schatting in de aanvraag circa 100 personen zouden deelnemen, tracht op te schalen door te wijzen op de mogelijke deelname van meerdere duizenden personen, wordt vastgesteld dat de verwerende partij de weigering van de manifestatie tracht te verantwoorden op grond van een *a posteriori* motivering die niet voorkomt in de bestreden beslissing.

15. Tot slot geven de motieven in de bestreden beslissing waarbij de verwerende partij uitdrukt dat de “gebruikelijke omkaderingsmaatregelen” niet volstaan om de veiligheidsrisico’s tegen te gaan, geen blijk van een concreet en zorgvuldig onderzoek. Alleen reeds door te verwijzen naar het ontoereikend karakter van een trajectaanpassing, terwijl het in dit geval gaat over een statische manifestatie, en van een beperking van de duur van het evenement, terwijl de aanvraag betrekking heeft op een manifestatie die maximaal 100 minuten zal duren, lijken de beschouwingen van de verwerende partij neer te komen op een loutere standaardformulering die niet afgestemd is op de concrete gegevens van de zaak.

16. Gelet op wat voorafgaat, wordt aangenomen dat geen afdoende draagkrachtige motieven voorhanden zijn om de gevraagde statische manifestatie te verbieden.

17. Het enig middel is in de aangegeven mate ernstig

VII. Conclusie

18. Er is voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 5, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn, wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van de burgemeester van de gemeente Elsene van 13 juli 2026 waarbij de toelating voor het organiseren van een statische manifestatie op het Luxemburgplein te Elsene op woensdag 15 juli 2026 om 14.00 uur wordt geweigerd.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 26 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftien juli tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, XIIe vakantiekamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	

Johan Pas,	griffier.
------------	-----------

De griffier	De voorzitter
--------------------	----------------------

Johan Pas	Peter Sourbron
------------------	-----------------------