

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 103.730 van 19 februari 2002
in de zaak A. 43277/XII-967.**

In zake :

1. Godelieve SNELLINGS,
wonende te LEUVEN,
Wilselsesteenweg 92
2. AGALEV, GEMEENTELIJKE GROEP LEUVEN,
die woonplaats kiest bij
advocaten P. BUYCK en L. DE PAUW,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Lombardenvest 22

tegen :

de stad LEUVEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat B. BEELEN,
kantoor houdende te LEUVEN,
Residentie Binnenhof,
Justus Lipsiusstraat 20 A.

DE RAAD VAN STATE, XIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Godelieve Snellings en Agalev, Gemeentelijke Groep Leuven, op 29 oktober 1990 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “de verordening van de Stad Leuven, van 25 juni 1990 genoemd 'politiereglement inzake de handhaving van de openbare orde en de bescherming van het privé-leven van de gezinsleden van de prominenten”;

Gezien de memorie van antwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur F. De Buel;

Gelet op de beschikking van 28 december 1993 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 3 oktober 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 27 november 2001;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter D. Verbiest;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. Buyck, die verschijnt voor de verzoekende partijen en van advocaat J. Vanstipelen, die loco advocaat B. Beelen verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur F. De Buel;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

Het college van burgemeester en schepenen van de verwerende partij stelt de gemeenteraad in zitting van 25 juni 1990 voor hetgeen volgt :

“Mevrouwen,
Mijne Heren,

Met zijn schrijven d.d. 23.01.1990 vestigt de heer gouverneur van de Provincie Brabant op verzoek van de heer Minister van Binnenlandse Zaken de aandacht op de handhaving van de openbare orde en de bescherming van het privé-leven en goederen van personaliteiten uit de politieke, sociale of economische wereld en verzoekt de passende maatregelen te treffen.

Wij stellen u derhalve voor een politiereglement terzake goed te keuren en verzoeken u hiervoor bijgaand besluit te willen nemen”.

De gemeenteraad treft daarop de thans bestreden politieverordening, die luidt als volgt :

“De Gemeenteraad,

Gelet op de artikelen 117 tot en met 119, de artikelen 133 tot en met 135, de artikelen 172 tot en met 175 van de nieuwe gemeentewet;

Gelet op het decreet van 7.6.1989 houdende vaststelling voor het Vlaamse Gewest, van regelen betreffende de organisatie, alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten;

Gelet op het schrijven van de heer gouverneur van de provincie Brabant d.d. 23 januari 1990, inzake de openbare orde en de bescherming van het privé-leven;

Overwegende dat de privé-woning en het privé-leven van personen binnen onze gemeente bijkomend dienen beschermd te worden;

Gelet op de adviezen van de raadscommissie van Veiligheidskorpsen d.d. 2.4.1990 en 19.6.1990;

Op voorstel van het College van Burgemeester en Schepenen;

Besluit :

Art. 1. Omdat samenscholingen of groepsgewijze verplaatsingen op de openbare weg, met het oog op het manifesteren voor of tegen bepaalde doelstelling, het verkeer kunnen hinderen, ongemakken kunnen veroorzaken voor de weggebruikers of de bewoners van de aangrenzende privé-eigendommen, is een voorafgaande toelating van de Burgemeester verplicht voor deze bijeenkomsten.

Aan deze toelating zijn de uitdrukkelijke voorwaarden van artikel 2 en artikel 6 van dit reglement verbonden.

Art. 2. De burgemeester kan door zijn voorafgaande machtiging, bijeenkomsten bedoeld in art. 1 van dit reglement toelaten op de volgende voorwaarden. Alle aanvragen om een machtiging om een optocht of een samenschooling te laten plaatsvinden, moeten vooraf schriftelijk ingediend worden, met vermelding van de volgende inlichtingen :

- het doel, de datum, het uur en de plaats van de samenkomst;
- de schatting van het aantal deelnemers;
- de voorziene organisatiemiddelen;
- de naam en het adres van de organisatoren;
- de naam, de voornaam, de hoedanigheid, het adres en het eventuele telefoonnummer van de ondertekenaar van de aanvraag.

Indien het gaat om een optocht, dient de aanvraag eveneens het vertrek, het voorgestelde parkoers, de wijze van de verplaatsing, de plaats en het uur van de ontbinding te vermelden.

Art. 3. De machtiging betekent niet dat de stad verantwoordelijk is voor het verloop van de bijeenkomst. De burgemeester verleent de machtiging aan de organisatoren persoonlijk. De machtiging is bijgevolg onoverdraagbaar aan derden.

Art. 4. De burgemeester kan, zonder enige vormvereiste en zonder enig recht op schadevergoeding voor de organisatoren, de machtiging waarvan sprake is in art. 2 steeds intrekken :

- Indien de houders van een machtiging van de burgemeester zich niet aan de voorwaarden van de machtiging houden;
- Als de verstrekte inlichtingen in de aanvraag niet correct blijken te zijn;
- Indien de voorschriften inzake de openbare veiligheid, rust, reinheid en gezondheid, of de wetten, reglementen en besluiten niet worden nageleefd of dreigen in het gedrang te komen;

De intrekking van de machtiging wordt aan de organisatoren voorafgaand en schriftelijk medegedeeld indien daartoe nog de nodige tijd rest.

Art. 5. Ter bescherming van het privé-leven van de andere gezinsleden worden er geen machtigingen toegestaan voor samenscholingen aan de privé-woningen van politieke, sociale of economische prominente personen die de eisen van de deelnemers kunnen inwilligen of de inwilliging ervan kunnen bewerkstelligen.

Art. 6. Op voorwaarde dat de openbare orde en rust hierdoor niet bijkomend verstoord worden, mogen er slechts petitie of eisenbundels aan de privé-woningen van de prominente personen worden afgegeven, indien de bestemming/e uitdrukkelijk en vooraf toestemt en hij/zij in persoon de documenten in ontvangst neemt. De prominente persoon zelf bepaalt de maximale omvang van de delegatie die hij/zij aan zijn/haar privé-woning desbetreffend wenst te ontvangen. Indien hij/zij niet persoonlijk in zijn/haar privé-woning aanwezig is en er bijgevolg geen enkele delegatie kan ontvangen worden, is elke verontrusting in de omgeving van zijn/haar privé-woning uitdrukkelijk verboden.

Art. 7. Indien de prominente persoon ermee instemt een delegatie te ontvangen, moeten de begunstigten, met het oog op een rustig en veilig verloop van de overhandiging, zich nauwgezet en onmiddellijk schikken naar ieder bevel of vordering van een politieofficier of agent(e).

Art. 8. De toestemming van de prominente persoon om een delegatie te ontvangen kan op elk moment en zonder opgave van reden, door hem of haar terug worden ingetrokken.

Art. 9. De inbreuken op dit reglement worden bestraft met een gevangenisstraf van tenminste 1 dag en ten hoogste 7 dagen of met een geldboete van tenminste 1 en ten hoogste 25 frank of met beide straffen tegelijk.

Art. 10. Dit reglement wordt van kracht na afkondiging ervan overeenkomstig artikel 112 van de Nieuwe Gemeentewet.

Art. 11. Een afschrift van dit reglement wordt aan de bestendige deputatie van de provincieraad, de griffie van de rechtbank van eerste aanleg en aan die van de politierechtbank doorgestuurd overeenkomstig artikel 119 van de nieuwe gemeentewet”;

2. Over de procedure.

Overwegende dat de verzoekende partijen geen memorie van wederantwoord hebben ingediend maar dat hun raadsman bij gewone brief aan de Raad van State heeft medegedeeld dat “na lezing van de memorie van antwoord [...] wij ervan [hebben] afgezien een memorie van wederantwoord in te dienen [omdat] naar onze mening in het verzoekschrift de tegenwerpingen, die in de memorie van antwoord worden gedaan, ten volle weerlegd [zijn]” en dat “er dus zeker geen sprake van gemis aan belangstelling voor de voortgang van de zaak [is] [...]”; dat de verwerende partij daaruit afleidt, in haar laatste memorie, dat in de voorliggende zaak artikel 21 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet worden toegepast en meer bepaald het ontbreken van het vereiste belang dient te worden vastgesteld;

Overwegende dat bij artikel 1 van de wet van 17 oktober 1990 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en van de wet van 5 april 1955 inzake de wetten van de

ambtsdragers bij de Raad van State, de bepaling van artikel 21 van de gecoördineerde wetten onder meer als volgt werd vastgesteld :

“Artikel 21.

[...]

Wanneer de verzoekende partij de termijnen voor het toesturen van de memories niet eerbiedigt, doet de afdeling, de partijen gehoord, zonder verwijl uitspraak op advies van het voor de betreffende zaak aangestelde lid van het auditoraat, waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld.

[...]”;

dat die wet van 17 oktober 1990 is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 13 november 1990; dat luidens haar artikel 18, §1, zij in werking treedt de dag van haar bekendmaking; dat echter in de tweede paragraaf van dat artikel 18 wordt bepaald dat in afwijking van § 1, het artikel 1 van toepassing is op de verzoekschriften ingediend bij ter post aangetekende brief “na de eerste dag van de tweede maand volgend op die gedurende welke deze wet in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt”, dit is 1 januari 1991; dat het inleidend verzoekschrift, op 29 oktober 1990 ter post aangetekend, en de daarmee ingezette procedure bij de Raad van State, dienvolgens niet waren onderworpen aan de in het meervermelde artikel 21 ingevoerde sanctie betreffende het belang bij ontstentenis van een memorie van wederantwoord; dat bijgevolg, doordat de verzoekende partijen geen dergelijke memorie hebben ingediend, in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij beweert, niet moet worden vastgesteld dat om die reden het vereiste belang in hunnen hoofde ontbreekt;

3. Over de ontvankelijkheid.

3.1.1. Overwegende dat de verwerende partij in een exceptie opwerpt dat de eerste verzoekster “geen voldoende rechtstreeks en persoonlijk belang” heeft bij de gevraagde nietigverklaring aangezien zij slechts een algemeen belang nastreeft en het feit dat zij een in het Leuvense bekende activiste is, niet leidt tot een persoonlijk belang, aangezien dat belang opgaat in het belang dat iedere burger heeft bij de handhaving van de wettigheid; dat de verwerende partij eveneens stelt dat eerste verzoekster evenmin enig functioneel belang kan invoeren, aangezien zij geen middel aanvoert, ontleend aan de schending van haar prerogatieven als gemeenteraadslid;

3.1.2. Overwegende dat eerste verzoekster als inwoner van de stad Leuven het rechtens vereiste persoonlijk belang heeft bij de nietigverklaring van de voorliggende politieverordening van de gemeenteraad van die stad waarbij haar grondwettelijk gewaarborgde fundamentele rechten, zoals het recht op vrije meningsuiting, beperkt worden; dat het dienvolgens niet nodig is nader te onderzoeken of zij in voorkomend geval ook nog een functioneel belang kan laten gelden als gemeenteraadslid; dat de exceptie niet kan worden aangenomen;

3.2.1. Overwegende dat de verwerende partij voorts in een exceptie opwerpt dat de tweede verzoekende partij “als politieke partij geen rechtspersoonlijkheid heeft en derhalve geen ontvankelijk annulatieberoep bij de Raad van State vermag in te dienen”;

3.2.2. Overwegende dat niet wordt betwist dat de tweede verzoekende partij niet over rechtspersoonlijkheid beschikt; dat zij aldus in principe niet in rechte kan optreden en geen ontvankelijk beroep tot nietigverklaring kan instellen; dat het enkel anders zou zijn indien zij als zodanig door de overheid erkend is en bij de werking van de openbare dienst is betrokken en dan nog maar in zoverre de bestreden handeling op die erkende betrokkenheid ingrijpt; dat zulks te dezen niet het geval is; dat de verzoekende partij er immers niet toe komt aan te tonen hoe de bestreden politieverordening zou ingrijpen op de voormelde erkenning of betrokkenheid die zij eventueel zou genieten; dat de exceptie gegrond is;

4. Over de gegrondheid van het beroep.

4.1. Overwegende dat een eerste middel steunt op de onbevoegdheid van de gemeenteraad doordat artikel 5 van de bestreden politieverordening bepaalt “dat geen machtiging (voor samenscholingen of groepsgewijze verplaatsingen op de openbare weg) kan worden verleend aan de privé-woningen van politieke, sociale of economische prominente personen en dit ter bescherming van het privé-leven van (hun) gezinsleden”; dat voorts wordt betoogd dat “het doel van de bepaling” onwettig is, aangezien het “de politie” is die dient tussenbeide te komen indien een manifestatie of een “groepsgewijze verplaatsing op de openbare weg de orde (dreigt) te verstoren of te leiden tot schendingen van het huisrecht”, dat de term “groepsgewijze

verplaatsing op de openbare weg met het oog op het manifesteren voor of tegen bepaalde doelstellingen” als strafbaar feit een veel te ruime term is, dat aldus een veel te ruime bevoegdheidsdelegatie wordt gegeven aan de burgemeester en de bepalingen van de verordening “een regelrechte schending van het recht op vrije meningsuiting” zijn;

4.2. Overwegende dat de verwerende partij tegenwerpt dat artikel 135, §2, 2°, van de Nieuwe Gemeentewet expliciet in de bevoegdheid voorziet van de gemeentelijke overheid met betrekking tot het tegengaan van inbreuken op de openbare rust, daar waar deze openbare rust logischerwijze eveneens betrekking heeft op personen, gezinsleden en samenwonenden van prominente personen, dat in artikel 1 van de bestreden verordening “wel degelijk duidelijk is bepaald welke handelingen aan een voorafgaande toelating van de burgemeester onderworpen zijn”, “dat immers onder 'samenscholingen of groepsgewijze verplaatsingen op de openbare weg, met het oog op het manifesteren voor of tegen een bepaalde doelstelling' duidelijk gerefereerd wordt naar optochten, betogingen, etc., met een bepaalde gemeenschappelijke ideologische, economische of politieke grondslag”, “dat dan ook niet in te zien valt in welke mate de toepassing van deze bepaling problemen zou kunnen veroorzaken, zij onduidelijkheid zou kunnen laten bestaan nopens de vraag welke samenscholingen of groepsgewijze verplaatsingen zouden worden bedoeld, of hoe de gemeenteraad op een meer precieze wijze de kwestieuze handelingen zou kunnen omschrijven” en ten slotte dat er van een schending van de vrije meningsuiting geen sprake kan zijn vermits die meningsuiting “geen vrijbrief vermag te zijn voor allerlei ongeregelde daden die de rust en veiligheid van inwoners van de gemeente zouden kunnen verstoren, hetgeen trouwens uitdrukkelijk wordt voorzien in artikel 19, 2° van de Grondwet”;

4.3. Overwegende dat het middel vragen opwerpt nopens de bevoegdheid van een gemeenteraad om de in het huidige artikel 19 van de gecoördineerde Grondwet vervatte vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, te beperken ingeval die gemeenteraad met toepassing van artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet een politieverordening uitvaardigt;

Overwegende dat het evenwicht tussen, eensdeels, de vrijheid van meningsuiting -die voor de verzoekster het recht insluit om zelf de wijze te kiezen waarop zij deze zal uitoefenen, in voorkomend geval ook op collectieve wijze door middel van een manifestatie in open lucht- en, anderdeels, de bevoegdheid van de gemeenteraad om met een politiemaatregel, gesteund op artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, de verstoring van de orde in de gemeente tegen te gaan, bereikt wordt indien de politiemaatregel nuttig en doeltreffend blijkt te zijn om aan de ordeverstoring, zoals het bestuur die op dat ogenblik concreet kan inschatten, het hoofd te bieden; dat te dien einde die maatregel tevens aangepast moet zijn aan de ernst van de bedreiging die de gemeente ondergaat in die zin dat er een evenredigheid moet bestaan tussen de beperking van de vrijheid en de ordeverstoring die moet worden tegengegaan; dat het handhaven van de openbare orde er immers juist dient in te bestaan dat de burgers de mogelijkheid wordt geboden om te genieten van hun rechten en vrijheden; dat in elk geval niet kan worden aanvaard dat, in die gevallen waarin de uitoefening van grondwettelijke rechten en vrijheden aan beperkingen mogen worden onderworpen, het verbod de regel zou worden en het recht of de vrijheid de uitzondering;

Overwegende dat de Raad van State, wanneer hij zoals te dezen wordt geroepen om in een concreet geval te oordelen of een gemeentelijke politieverordening wel verenigbaar is met een individuele vrijheid -hier in elk geval de vrijheid van meningsuiting-, in de eerste plaats moet nagaan of er hem concrete gegevens worden voorgelegd die aantonen dat de openbare orde daadwerkelijk wordt verstoord of dreigt te worden verstoord, hoe ernstig die verstoring is en waar zij zich voordoet; dat hij vervolgens moet onderzoeken of de gegevens die hem worden voorgelegd het besluit wettigen dat de maatregel kan worden ingepast in de categorie van maatregelen die nuttig zijn om de gevreesde verstoring tegen te gaan, dat hij, bekeken vanuit de diverse mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om de openbare orde te handhaven, noodzakelijk of onontbeerlijk is -dit wil zeggen de minst ingrijpende- en dat hij afgewogen tegenover de verstoring van de individuele vrijheid, deze laatste niet disproportioneel bezwaart;

Overwegende dat te dezen luidens artikel 1 van de bestreden politieverordening voor alle samenscholingen of groepsgewijze verplaatsingen

op de openbare weg, met het oog op het manifesteren voor of tegen een bepaalde doelstelling, een voorafgaande toelating van de burgemeester verplicht is en op de niet-naleving van dat voorschrift in artikel 9 van de politieverordening straffen zijn gesteld; dat aldus de verordening klaarblijkelijk niet elke vorm van samenscholingen en groepsgewijze verplaatsingen beoogt te regelen, maar juist enkel die manifestaties die gepaard gaan met specifieke collectieve meningsuitingen; dat uit de voorafgaande toelating tezamen genomen met de strafbepaling impliciet maar zeker een principieel betogings- of demonstratieverbod volgt dat op algemene en permanente wijze wordt ingesteld; dat de aangevochten verordening in haar overwegingen stelt dat de privé-woning en het privé-leven van personen binnen de gemeente “bijkomend” dienen te worden beschermd en een brief van de provinciegouverneur daaromtrent, in herinnering brengt; dat volgens artikel 1 van de verordening de beoogde manifestaties “het verkeer kunnen hinderen, ongemakken kunnen veroorzaken voor de weggebruikers of de bewoners van de aangrenzende privé-eigendommen”;

Overwegende dat de aangehaalde motieven van de verordening zeer algemeen gesteld zijn; dat de aldus opgegeven redenen niet volstaan om te verantwoorden dat de bestreden verordening op de geschetste algemene en permanente wijze de uitoefening van de vrije meningsuiting belemmert; dat deze vaststelling nog aan kracht wint doordat artikel 5 van de verordening de burgemeester zelfs op absolute wijze verbiedt machtigingen toe te staan voor “samenscholingen aan de privé-woningen van politieke, sociale of economische prominente personen die de eisen van de deelnemers kunnen inwilligen of de inwilliging ervan kunnen bewerkstelligen”; dat immers op die wijze het principiële verbod van artikel 1 nog strenger wordt; dat bij gebrek aan concrete beoordelingselementen voorgelegd door het bestuur niet kan worden ingezien waarom het verbod te dezen niet zou kunnen worden vervangen door een minder bezwarende regeling; dat nergens uit blijkt dat een dergelijke regeling ook maar zou zijn overwogen; dat dienvolgens de artikelen 1 en 5 van de bestreden verordening een onevenredige beperking van het recht op vrije meningsuiting inhouden en aldus niet kunnen worden ingepast in de bevoegdheid van de gemeenteraad; dat in zoverre het middel gegrond is; dat het gewicht van de voornoemde artikelen 1 en 5 bij de toepassing van de gehele verordening dusdanig doorslaggevend is dat zij in haar geheel dient te worden vernietigd,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de politieverordening van de gemeenteraad van de stad Leuven van 25 juni 1990 inzake de handhaving van de openbare orde en de bescherming van het privé-leven van de gezinsleden van de prominenten.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 198,32 euro, komen ten laste van AGALEV, GEMEENTELIJKE GROEP LEUVEN en van de verwerende partij, elk voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negentien februari 2002, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.