

De betogiNGsvrijheid en de handhaving van de openbare orde

Mathieu Leloup

Meesterproef - thesis

Module Publiek Recht

Academiejaar 2015-2016

Master in de Rechten

Promotor: Prof. Dr. Jan Velaers

1 e assessor: Prof. Dr. Ingrid Opdebeek

2e assessor: Didier Van Overloop

Inhoud

[Voorwoord 4](#_Toc463092532)

[Hoofdstuk I: Inleiding 5](#_Toc463092533)

[Hoofdstuk II: De betoging: een definitie 8](#_Toc463092534)

[1) De privé-vergadering op een besloten plaats 10](#_Toc463092535)

[2) De openbare vergadering in besloten ruimte 12](#_Toc463092536)

[3) De openbare vergadering in open lucht 12](#_Toc463092537)

[Hoofdstuk III: Het nationaal en internationaal rechtskader 15](#_Toc463092538)

[1) Het nationaal rechtskader 15](#_Toc463092539)

[2) Het internationaal rechtskader 16](#_Toc463092540)

[A) Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens 16](#_Toc463092541)

[B) Het Internationaal verdrag aangaande burgerrechten en politieke rechten 17](#_Toc463092542)

[C) De Verenigde Naties 19](#_Toc463092543)

[Hoofdstuk IV: De verschillende beperkingssystemen 20](#_Toc463092544)

[1) Het Grondwettelijk beperkingssysteem 20](#_Toc463092545)

[A) De regelende maatregelen 21](#_Toc463092546)

[B) Repressieve maatregelen 22](#_Toc463092547)

[C) Preventieve maatregelen 23](#_Toc463092548)

[2) Het beperkingssysteem van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens 28](#_Toc463092549)

[A) Voorgeschreven door een wet 28](#_Toc463092550)

[B) Met het oog op het bereiken van een legitiem doel 29](#_Toc463092551)

[C) Noodzakelijk in een democratische samenleving 29](#_Toc463092552)

[3) Bespreking 31](#_Toc463092553)

[Hoofdstuk V: De actoren 34](#_Toc463092554)

[1) De gemeenteraad 36](#_Toc463092555)

[2) De burgemeester 38](#_Toc463092556)

[A) De uitvoeringsmaatregelen 39](#_Toc463092557)

[B) De verordenende maatregelen 41](#_Toc463092558)

[Hoofdstuk VI: Onderzoek van de rechtspraak 45](#_Toc463092559)

[1) Gevaar voor de openbare orde wegens tegenbetogingen 47](#_Toc463092560)

[2) Ontoereikende ordehandhavingsmiddelen 52](#_Toc463092561)

[3) Vrije doorstroom van het verkeer 60](#_Toc463092562)

[4) Spontane betogingen 66](#_Toc463092563)

[5) De (symbolische waarde van de) plaats of datum van een betoging 71](#_Toc463092564)

[6) De samenloop van verschillende betogingen 77](#_Toc463092565)

[7) Betogingsvrijheid en de terreurdreiging 78](#_Toc463092566)

[Hoofdstuk VII: Besluit 80](#_Toc463092567)

[Bibliografie 82](#_Toc463092568)

[Rechtsleer 82](#_Toc463092569)

[Overzicht van de aangehaalde rechtspraak 86](#_Toc463092570)

[Nationale rechtspraak 86](#_Toc463092571)

[nederlandse rechtspraak 90](#_Toc463092572)

[Internationale rechtspraak 90](#_Toc463092573)

[Overzicht van de aangehaalde regelgeving 92](#_Toc463092574)

[Nationale regelgeving 92](#_Toc463092575)

[Regionale regelgeving 93](#_Toc463092576)

[Koninklijke Besluiten 93](#_Toc463092577)

[parlementaire voorbereiding 93](#_Toc463092578)

[Omzendbrieven 93](#_Toc463092579)

[Resoluties van de Verenigde Naties 94](#_Toc463092580)

# Voorwoord

Deze meesterproef is ontstaan uit een diepgaande interesse voor Grondrechten. Het recht om te betogen is altijd al van groot belang geweest voor de bevolking en ik verwacht dat dit recht van nog grotere betekenis zal worden in deze tijden van politieke wrevel. Zeker in het huidige klimaat van terroristische aanslagen en met de recente gebeurtenissen op de luchthaven van Zaventem indachtig, lijkt het mij dat het leerstuk van de beperkingen op de betogingsvrijheid in het kader van de openbare orde terug uitdrukkelijker op de voorgrond zal treden. Ik ben verheugd dat ik mijn meesterproef heb mogen schrijven over een thematiek die zo actueel en relevant is.

Met dit voorwoord zou ik ook graag enkele mensen willen bedanken.

Eerst en vooral wil ik Professor Doctor Jan Velaers bedanken die als promotor van deze meesterproef heeft geholpen om het onderwerp af te bakenen. Verder stond hij steeds klaar om mij te helpen wanneer ik vast zat en om het onderwerp vanuit verschillende aspecten te belichten.

Ook zou ik graag Professor Doctor Ingrid Opdebeek en mandaatassistent Didier Van Overloop bedanken om als assessoren deze meesterproef na te lezen en mee te beoordelen.

Daarnaast wil ik ook mijn dank betuigen aan mijn ouders, die mij de mogelijkheid hebben gegeven om deze universitaire studie aan te vatten en mij doorheen deze vijf jaren te steunen.

Ik zou ook graag uitdrukkelijk Jan Michiels, commissaris van de Antwerpse politie, en Godfried Geudens, kabinetsadviseur voor de veiligheid in de stad Antwerpen, bedanken om de tijd te nemen om mij uit te leggen hoe er in Antwerpen in de praktijk met de betogingsvrijheid wordt omgegaan.

Als laatste gaat mijn oprechte dank uit naar al mijn medestudenten die mij bij het schrijven van deze meesterproef hebben geholpen door met mij te discussiëren over het onderwerp of met het nalezen ervan.

Deze meesterproef zou niet van hetzelfde niveau zijn geweest zonder al deze mensen.

# Hoofdstuk I: Inleiding

1. Elke dag komen er wereldwijd duizenden mensen samen om in de vorm van een betoging hun standpunt kenbaar te maken. Dit kan gaan om tamelijk kleine manifestaties, zoals toen vorige zomer bijvoorbeeld een 80-tal aanhangers van de PEGIDA-beweging in Antwerpen samen kwamen om op te roepen tot een halt van de islamisering van Europa. Maar evengoed gaat het soms om enorme opkomsten. Zo verzamelden er zich een jaar geleden een miljoen mensen in de hoofdstad van Brazilië om hun ongenoegen over de presidente te verkondigen. Allemaal kwamen ze echter met hetzelfde doel op straat: ze wilden hun mening uiten in de vorm van een collectieve manifestatie in de openbare ruimte.
2. Het maatschappelijk belang van de betoging valt dan ook niet te onderschatten. Overal ter wereld maakt de bevolking van dit recht gebruik om een bepaalde kwestie onder de aandacht van de overheid of hun medeburgers te brengen. Een betoging is één van de meest krachtige signalen die de bevolking aan haar overheid kan geven. Zij werkt als graadmeter van de publieke opinie.[[1]](#footnote-1) Wanneer duizenden mensen met hetzelfde doel en eenzelfde boodschap op straat komen, kan de overheid dit moeilijk negeren. Op deze manier kan een betoging vorm geven aan het maatschappelijk debat en bijdragen aan de bloei van de democratie.[[2]](#footnote-2) Een ander groot voordeel van de betoging is dat het iedereen toelaat om zijn mening te verkondigen buiten de traditionele massamedia om. Niet iedereen heeft de fysieke of financiële middelen om zijn mening te verkondigen via televisieboodschappen of krantenartikelen. De mogelijkheid om een betoging te organiseren staat echter open voor iedereen. De straat wordt ‘*the poor man’s printing press*’[[3]](#footnote-3), die aan iedereen de mogelijkheid geeft zijn mening te uiten. Vaak krijgt een betoging zelfs aandacht van de traditionele media, waardoor de betogers op deze wijze toch een zeer groot deel van de bevolking kunnen aanspreken. Vanuit het gelijkheidsbeginsel beschouwd, verdient de betoging dus een bevoorrechte positie.[[4]](#footnote-4) Het moge duidelijk zijn dat het belang van de betoging als instrument van de bevolking immens is.
3. Ook in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens[[5]](#footnote-5) komt het belang van de betoging sterk tot uiting. Het Hof stelt dat ‘*the right to freedom of assembly is a fundamental right in a democratic society and, like the right to freedom of expression, is one of the foundations of such a society*’. Het mag dan ook niet beperkend worden geïnterpreteerd.
4. Dat een grote groep mensen op straat hun mening willen verkondigen en elkaar daarin ook nog eens opzwepen door het scanderen van leuzen, houdt echter ook een groot risico voor de openbare orde in. Telkens wanneer men van zijn vrijheid van vergadering gebruik maakt in de openbare ruimte, bestaat er een gevaar voor de rust van de burgers en de veiligheid van hun eigendom. Dit is pijnlijk duidelijk geworden toen er enkele maanden geleden enkele honderden mensen afzakten naar Brussel om de vreedzame wake te verstoren die daar werd gehouden ter nagedachtenis van de slachtoffers van de terroristische aanslagen in Zaventem en de Brusselse metro.
5. Het betogingsrecht leidt dus tot een spanning in onze maatschappij. Enerzijds verdient ze bescherming in het licht van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering, maar anderzijds houdt ze ernstige risico’s voor de openbare orde in. Het vrijwaren van de openbare orde is altijd een domein geweest waarbij het lokale niveau veel bevoegdheden had. Het komt dus toe aan de lokale overheden om de openbare orde te beschermen en toch de noodzakelijke ruimte te geven aan de betogingsvrijheid. Deze bevoegdheid staat uiteraard onder het toezicht van de verschillende Belgische rechtscolleges en van het EHRM. In deze meesterproef trachten we te onderzoeken hoe de Belgische rechtspraak bovenstaande conflicterende belangen probeert te verzoenen en de leidraden die het EHRM aanreikt in de praktijk brengt. Hoewel er over dit onderwerp veel is geschreven op het einde van de 20ste eeuw, lijkt de aandacht ervoor de laatste jaren toch afgezwakt te zijn. We trachten daarom de meest recente rechtspraak in kaart te brengen en er onze kritische bedenkingen bij te plaatsen.[[6]](#footnote-6)
6. In wat volgt, trachten we eerst een duidelijke definitie van het begrip betoging te geven (Hoofdstuk 2). Vervolgens schetsen we het theoretisch kader, waarin we kort de nationale en internationale rechtsbronnen bespreken die relevant zijn voor de betogingsvrijheid (Hoofdstuk 3), evenals hun beperkingssystemen (Hoofdstuk 4). Verder bespreken we ook wie de actoren zijn die instaan voor de handhaving van de openbare orde en de instrumenten die zij daartoe tot hun beschikking hebben staan (Hoofdstuk 5). In een laatste deel bespreken we tenslotte hoe de Belgische rechtspraak omgaat met de afweging tussen de bescherming van de openbare orde enerzijds en de betogingsvrijheid anderzijds (Hoofdstuk 6) en komen we tot een besluit (Hoofdstuk 7).

# Hoofdstuk II: De betoging: een definitie

1. Uit wat voorafgaat blijkt dat een betoging niet enkel elementen van de vrijheid van vergadering bevat, maar ook van de vrijheid van meningsuiting. De samenkomst is immers georganiseerd met het doel een gemeenschappelijk standpunt over te brengen. Een betoging is dus een handeling waarbij twee of meer mensen zich in de openbare ruimte begeven om gezamenlijk een bepaalde mening te uiten.[[7]](#footnote-7) Omdat we ons op deze snijlijn tussen de vrijheid van vergadering en de vrijheid van meningsuiting bevinden, is het echter niet vanzelfsprekend om de betoging juridisch te kwalificeren.
2. Hoewel de vrijheid van vergadering door het EHRM soms als autonoom artikel wordt bestempeld,[[8]](#footnote-8) heeft het toch ook een instrumenteel karakter. De vrijheid van vergadering wordt namelijk net aangewend om de andere vrijheden te veruitwendigen.[[9]](#footnote-9) Eén van de doelstellingen van de vrijheid van vergadering (artikel 11 EVRM) is immers de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (artikel 9 EVRM) en de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) te beschermen.[[10]](#footnote-10) De vrijheid van vergadering moet dus worden begrepen in het licht van de vrijheid van meningsuiting.[[11]](#footnote-11),[[12]](#footnote-12) MAST beschouwt de vrijheid van vergadering als logische uitloper van een Grondwet die ook de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van komen en gaan erkent. Als burgers vrij hun mening op elk gebied mogen uiten en vrij mogen komen en gaan, is het logisch dat hun ook het recht wordt gegeven om elkaar te ontmoeten en van gedachten te wisselen.[[13]](#footnote-13)

Het Europees Hof beschouwt artikel 11 EVRM als een *lex specialis* ten aanzien van artikelen 9 en 10 EVRM.[[14]](#footnote-14) Dit brengt met zich mee dat een eventuele schending van de vrijheid van godsdienst of de vrijheid van meningsuiting niet meer moet worden onderzocht als er eenmaal een schending van de vrijheid van vergadering is vastgesteld.[[15]](#footnote-15)

1. Het EHRM vat de vrijheid van vergadering op als één van de fundamentele vrijheden in een democratische samenleving en biedt er dus ook een brede bescherming aan. Zo moeten beperkingen op dit recht steeds restrictief worden geïnterpreteerd.[[16]](#footnote-16) Ook in de Belgische rechtsorde wordt dit recht als één van de meest fundamentele rechten beschouwd.[[17]](#footnote-17) Toch is het dit recht waarover het meeste is gediscussieerd tijdens het opstellen van de Belgische Grondwet. Dit is tot uiting gekomen doordat het Nationaal Congres in artikel 26, lid 2 van de Grondwet een uitzondering heeft ingeschreven die bij geen enkel ander Grondrecht in de Grondwet voorkomt. Dit lid stelt namelijk dat de vergaderingen in open lucht volledig aan de politiewetten onderworpen blijven. De grondwetgever vreesde dat de situatie bij openbare vergaderingen zou kunnen ontsporen en aanleiding zou geven tot misbruiken.[[18]](#footnote-18) Door het inschrijven van artikel 26, lid 2, kunnen vergaderingen in open lucht worden onderworpen aan preventieve maatregelen. We gaan hier later verder op in.[[19]](#footnote-19)
2. Het is belangrijk om vooraf duidelijk te maken dat zowel de Grondwet als het EVRM enkel het recht om *vreedzaam* te vergaderen eerbiedigen. Wat er onder het begrip vreedzaam moet worden verstaan is echter niet helemaal duidelijk.[[20]](#footnote-20) Zo verliest een vergadering zijn vreedzaam karakter niet omdat er een reëel risico bestaat op ordeverstoring door tegenbetogers.[[21]](#footnote-21) Zelfs wanneer dit risico omslaat in effectieve gewelddaden van anderen verliest de organisator zijn recht op vreedzame vergadering niet.[[22]](#footnote-22) Daarentegen wordt een vergadering waarbij de organisatoren en deelnemers gewelddadige bedoelingen hebben die de publieke rust zullen verstoren niet beschermd door artikel 11 EVRM.[[23]](#footnote-23) Het Grondrecht op de vrijheid van meningsuiting en het daaraan verbonden recht op vrijheid van vergadering kunnen niet worden opgevat als vrijgeleide tot het begaan van misdrijven.[[24]](#footnote-24)
3. Ook in de Belgische rechtspraak komt deze problematiek geregeld voor. Zo moest het Hof van Beroep te Gent zich in een recente zaak uitspreken over een strafvordering ingesteld tegen een groep demonstranten. Zij wilden betogen tegen genetisch gemanipuleerde aardappelen en zijn uiteindelijk overgegaan tot het vernietigen van de gewassen. Toen zij hiervoor strafrechtelijk aangesproken werden, stelden ze dat dit een inbreuk uitmaakte op hun vrijheid van meningsuiting. De Gentse raadsheren stelden echter dat ‘*hoewel het protest tegen ggo’s in beginsel als een vorm van vrije meningsuiting moet worden beschouwd, gaat dit immers niet op voor het vernielen van afsluitingen en het verwoesten van ggo-gewassen.*’[[25]](#footnote-25)

Wanneer verder wordt gesproken over een betoging, gaat dit steeds over vreedzame betogingen in de zin van artikel 26 GW en 11 EVRM, tenzij anders vermeld.

1. Uit wat voorafgaat blijkt dat er bij een betoging toch eerder de nadruk wordt gelegd op het element van de vergadering, dan op het element van de vrije meningsuiting. Traditioneel wordt de grondwettelijke vrijheid van vergadering onderverdeeld in drie types: de privé-vergadering op besloten plaatsen, de openbare vergadering op besloten plaatsen en de openbare vergadering in open lucht. Aangezien een betoging duidelijk een openbare vergadering in open lucht is, bespreken we de twee andere soorten hier slechts in kort bestek.

## De privé-vergadering op een besloten plaats

1. Een privé-vergadering is niet voor iedereen zomaar toegankelijk. Het is een vergadering waarvan de toegang afhankelijk is van een persoonlijke en individuele oproeping die uitgaat van diegene die het recht heeft over het lokaal te beschikken waar de vergadering gehouden wordt.[[26]](#footnote-26) De Raad van State definieert de privé-vergadering als ‘*celle qui est accessible sur invitation ou contrôle de l’organisateur’*.[[27]](#footnote-27) Volgens het Hof van Cassatie is het de bodemrechter die soeverein oordeelt of een vergadering publiek of privaat is. Deze toetsing komt niet aan het Hof van Cassatie toe.[[28]](#footnote-28) De Raad van State eigent zich deze toetsing in zijn eigen rechtspraak echter ook toe.[[29]](#footnote-29)
2. Een vergadering die als privé-vergadering wordt beschouwd, geniet traditioneel niet enkel de bescherming van artikel 26 Grondwet, maar ook van het recht van de onschendbaarheid van de woning, vastgelegd in artikel 15 Grondwet.[[30]](#footnote-30) Hierdoor zijn preventieve maatregelen zoals een verplichte toelating niet mogelijk.[[31]](#footnote-31) Ondanks deze sterke bescherming, kan ook deze vorm van vergadering nog steeds aan beperkingen onderworpen worden. Een recent voorbeeld vinden we in het arrest van de Raad van State in de zaak Laghmich Abdesselam tegen de burgemeester van de gemeente Anderlecht.[[32]](#footnote-32) In aanloop naar de verkiezingen van mei 2014, wilde de partij Debout Les Belges een ‘Eerste Europees Congres van de Dissidentie’ organiseren, waar verschillende buitenlandse figuren zouden komen spreken. Dit congres zou plaatsvinden op 4 mei, vanaf 14 uur. Aangezien de organisatoren veel tegenstand verwachtten, besloten ze de toegang tot het evenement voor te behouden aan mensen die een uitnodiging hadden ontvangen. Als extra voorzorg werd de locatie van het congres pas enkele uren op voorhand meegedeeld. De burgemeester van Anderlecht vernam pas de avond voordien dat de bijeenkomst zou doorgaan op het grondgebied van zijn stad. Hij vaardigde die avond nog een besluit uit dat het congres verbood. Hij baseerde zich hiervoor op artikelen 133, 2de lid en artikel 135, §2 van de Nieuwe Gemeentewet en de gevaren die dit congres met zich zou meebrengen voor de openbare orde. De organisatoren waren hier uiteraard niet mee akkoord en tekenden bij de Raad van State vernietigingsberoep aan bij uiterst dringende noodzakelijkheid[[33]](#footnote-33). In zijn arrest vangt de Raad aan met te zeggen dat, hoewel de vrijheid van vergadering en de vrijheid van meningsuiting essentieel zijn in een democratische samenleving, ze niet absoluut zijn en beperkt kunnen worden ter vrijwaring van de rechten van anderen. De burgemeester zal dus een afweging moeten maken tussen de vrijheid van vergadering en vrijheid van meningsuiting enerzijds en de openbare orde en rust van zijn gemeente anderzijds. De Raad moet nagaan of deze afweging correct werd gemaakt. Hiervoor verwijst hij naar het feit dat de burgemeester zich heeft gebaseerd op de dreigingsanalyse van het OCAD en dat hij zijn beslissing voldoende heeft gemotiveerd. Met het oog op de scheiding der machten stelt de Raad dat hij zijn beoordeling niet in de plaats van de bevoegde overheid mag stellen zolang deze beoordeling niet manifest disproportioneel is. Dit was in deze zaak niet het geval waardoor de Raad de zaak ongegrond verklaarde.

## De openbare vergadering in besloten ruimte

1. De Raad van State definieert de openbare vergadering als ‘*die vergadering die toegankelijk is voor elke geïnteresseerde persoon.’*[[34]](#footnote-34)Het belangrijkste kenmerk van een openbare vergadering is dat iedereen ze kan bijwonen, hetzij gratis, hetzij door het betalen van toegangsgeld, hetzij op vertoon van een uitnodiging als die uitnodiging niet stoelt op de persoonlijke of professionele band tussen de genodigde en de organisator en als iedereen op aanvraag een uitnodiging verkrijgt.[[35]](#footnote-35) De openbare vergadering in een besloten ruimte wordt beschermd door artikel 26 van de Grondwet en kan, in tegenstelling tot de openbare vergadering in open lucht, niet aan preventieve voorwaarden onderworpen worden.[[36]](#footnote-36) Regelende maatregelen zijn met betrekking tot dit soort vergaderingen wel mogelijk.[[37]](#footnote-37) Dit houdt volgens sommigen in dat de gemeentelijke overheid de organisator van dit soort vergaderingen wel aan een voorafgaande kennisgevingsplicht kan onderwerpen.[[38]](#footnote-38)

## De openbare vergadering in open lucht

1. Het Belgische Hof van Cassatie definieert een vergadering in open lucht als ‘*elke vergadering die gehouden wordt op de openbare wegen en pleinen, of op daarbij aansluitende niet-afgesloten terreinen*’.[[39]](#footnote-39) Dit houdt in dat vergaderingen die in de buitenlucht worden georganiseerd, maar niet voor iedereen toegankelijk zijn, niet als openbare vergadering in open lucht gekwalificeerd kunnen worden en bijgevolg ook niet onder het toepassingsgebied van artikel 26, lid 2 Grondwet vallen. Hiervoor kan men bijvoorbeeld denken aan een vergadering in een afgesloten tuin of park.[[40]](#footnote-40)
2. Zoals reeds aangehaald, bevat het 2de lid van artikel 26 Grondwet een uitzondering die bij geen enkele andere Grondwettelijke vrijheid is terug te vinden, met name het feit dat dit soort vergaderingen volledig aan de politiewetten blijft onderworpen. Tijdens het Nationaal Congres is er bijzonder veel gedebatteerd over de reikwijdte van de vrijheid van vergadering in open lucht. De oorspronkelijke tekst van het toenmalige artikel 19 van de Grondwet[[41]](#footnote-41) sprak nog van ‘*le droit d’assembler paisiblement et sans armes, en se soumettant aux lois. Aucune autorisation préalable ne peut être requise’.* Oorspronkelijk zouden er dus ook geen preventieve maatregelen mogen worden genomen tegen de openbare vergaderingen in open lucht. Dit was volledig in overeenstemming met de basisideologie van de Belgische Grondwet, die zich afzette tegen elke vorm van preventieve maatregelen.[[42]](#footnote-42)Hierop kwamen echter meteen verschillende amendementen. Het Nationaal Congres stond namelijk om verschillende redenen afwijzend ten opzichte van zo’n onbeperkt recht op vergaderen. Zo werd het bezwaar geopperd dat dergelijk recht de arbeiders teveel macht zou geven, wat nadelig zou zijn voor de industrie,[[43]](#footnote-43) of dat het zou leiden tot wanorde en chaos op openbare plaatsen.[[44]](#footnote-44) Deze bedenkingen hebben ervoor gezorgd dat het oorspronkelijke artikel is gewijzigd en een tweede lid heeft gekregen dat bepaalt dat de vrijheid van vergadering *‘ne s’applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police’.*[[45]](#footnote-45)Dit is de tekst van het huidige artikel 26 Grondwet.

Het is dus duidelijk dat er reeds vanaf de totstandkoming van de Belgische Grondwet in 1831 bezorgdheid heerste over de negatieve impact die een openbare vergadering, zoals een betoging, op de openbare orde kan hebben. Ook vandaag zien we dat veel lokale overheden deze bezorgdheid delen en een voorafgaande toestemming eisen voor openbare vergaderingen in open lucht op hun grondgebied. In wat volgt zetten we het theoretisch kader rond de betoging uiteen en bestuderen we hoe de rechtspraak de betogingsvrijheid verzoent met de vrijwaring van de openbare orde.

# Hoofdstuk III: Het nationaal en internationaal rechtskader

## Het nationaal rechtskader

1. Zoals hierboven reeds is uitgelegd, bevindt de betoging zich op de snijlijn tussen de vrijheid van vergadering en de vrijheid van meningsuiting. Beide vrijheden worden in de Grondwet beschermd. De vrijheid van vergadering vinden we terug in artikel 26 van de Grondwet:

*De Belgen hebben het recht vreedzaam en ongewapend te vergaderen, mits zij zich gedragen naar de wetten, die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen zonder het echter aan een voorafgaand verlof te onderwerpen.*

*Deze bepaling is niet van toepassing op bijeenkomsten in de open lucht, die ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven.*

1. De inhoud van de vrijheid van vergadering heeft tot veel discussie in het Nationaal Congres geleid. Verschillende congresleden waren namelijk van mening dat een te brede opvatting van dit recht tot onrusten op de straat zou kunnen leiden.[[46]](#footnote-46) Deze vrees kwam tot uiting door het opstellen van het tweede lid van artikel 26 van de Grondwet, dat ervoor zorgt dat openbare vergaderingen in open lucht volledig aan de politiewetten onderworpen blijven. Concreet houdt dit in dat er met betrekking tot dit soort vergaderingen niet alleen regelende en repressieve maatregelen mogelijk zijn, maar ook preventieve. We willen er hier wel al op wijzen dat dit niet betekent dat de overheid in die materie over een absoluut discretionaire bevoegdheid beschikt.[[47]](#footnote-47) We gaan hierop later dieper in.
2. De vrijheid van meningsuiting wordt beschermd in artikel 19 van de Belgische Grondwet:

*De vrijheid van eredienst, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd.*

1. Met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting was het Nationaal Congres veel eensgezinder: dit recht kon niet aan preventieve maatregelen worden onderworpen.[[48]](#footnote-48)

## Het internationaal rechtskader

### Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

1. De relevante bepalingen voor de betogingsvrijheid die we terugvinden in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens[[49]](#footnote-49), zijn net zoals in de Belgische Grondwet de vrijheid van vergadering en de vrijheid van meningsuiting. De vrijheid van meningsuiting wordt beschermd in artikel 10 van het EVRM:

*1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio- omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.*

*2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.*

1. De vrijheid van vergadering staat vermeld in artikel 11 EVRM:

*1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.*

*2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.*

1. Beide rechten zijn op eenzelfde manier opgebouwd. In het eerste lid wordt het recht of de vrijheid zelf weergegeven. In het tweede lid staat de mogelijkheid voor de staten om dat recht of die vrijheid te beperken. Deze beperking moet aan enkele voorwaarden voldoen, die voor nagenoeg elk relatief recht in het EVRM hetzelfde zijn.[[50]](#footnote-50) Zo moet de beperking opgelegd worden door een wet met het oog op het beschermen van één van de limitatief weergegeven legitieme gronden en moet deze beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.[[51]](#footnote-51) Op deze beperkingen gaan we in het volgend hoofdstuk dieper in.

### Het Internationaal verdrag aangaande burgerrechten en politieke rechten[[52]](#footnote-52)

1. Ook het BUPO-verdrag bevat rechten die van belang zijn voor mensen die willen betogen, meer bepaald opnieuw de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering. Het verdrag werd goedgekeurd bij wet van 15 mei 1981[[53]](#footnote-53) en geratificeerd op 6 juli 1983. Sindsdien is het dus bindend voor alle Belgische overheden.
2. De vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering, vervat in het BUPO-verdrag, zijn inhoudelijk nagenoeg identiek als dezen in het EVRM. Zo stelt artikel 19 over de vrijheid van meningsuiting:

*1. Een ieder heeft het recht zonder inmenging een mening te koesteren.*

*2. Een ieder heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook op te sporen, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn keuze.*

*3. Aan de uitoefening van de in het tweede lid van dit artikel bedoelde rechten zijn bijzondere plichten en verantwoordelijkheden verbonden. Deze kan derhalve aan bepaalde beperkingen worden gebonden, doch alleen beperkingen die bij de wet worden voorzien en nodig zijn :*

*a) in het belang van de rechten of de goede naam van anderen;*

*b) in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden.*

1. Artikel 21 van het BUPO-verdrag beschermt de vrijheid van vergadering en stelt:

*Het recht op vreedzame vergadering wordt erkend. De uitoefening van dit recht kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke in overeenstemming met de wet worden opgelegd en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.*

1. Het valt op dat de artikelen van het BUPO-verdrag op eenzelfde wijze als die van het EVRM zijn opgesteld. Ook hier wordt steeds in een eerste deel het recht of de vrijheid zelf verwoord. In een tweede deel wordt bepaald dat het recht of de vrijheid kan worden beperkt als aan enkele voorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden zijn dezelfde als degene die we terugvinden in het EVRM, meer bepaald moet de beperking worden opgelegd bij wet met het oog op het beschermen van een aantal limitatief bepaalde gronden. De opgelegde beperkingen moeten ook steeds proportioneel zijn in verhouding tot het beoogde doel. Wanneer we de lijsten van legitieme gronden van zowel het BUPO-verdrag als het EVRM vergelijken, zien we grote overeenkomsten tussen de twee. Wat betreft de vrijheid van meningsuiting is het EVRM iets uitgebreider aangezien het ook beperkingen aanvaardt met als doel ‘*het voorkomen van de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen’* en ‘*om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen’.* Wat betreft de vrijheid van vergadering zien we dat de legitieme gronden van de twee verdragen volledig overlappen.

### De Verenigde Naties

1. De bovenstaande internationale verdragen zijn bindend voor de overheden. De vrijheid van vergadering en de vrijheid van meningsuiting zijn echter ook het voorwerp van verschillende *soft law* instrumenten. Zo zijn in het verleden door de Verenigde Naties al verschillende resoluties over deze onderwerpen aangenomen en heeft de mensenrechtenraad in 2010 bij resolutie 15/21 een Speciale Rapporteur voor de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging aangesteld.[[54]](#footnote-54) De Speciale Rapporteur heeft als hoofdtaken het bezoeken van landen om de plaatselijke situatie voor de vrijheid van vreedzame vergadering te bespreken en het opstellen van jaarlijkse rapporten. Deze rapporten worden dan door de mensenrechtenraad gebruikt voor het ontwerpen van resoluties over de vrijheid van vergadering. De meest recente resolutie, die is aangenomen in 2013,[[55]](#footnote-55) heeft het mandaat van de Speciale Rapporteur verlengd tot eind 2016. Tot op de dag van vandaag heeft de Speciale Rapporteur geen bezoek aan België gebracht, waardoor dergelijk rapport over de situatie van de vrijheid van vergadering in ons land niet bestaat.

# Hoofdstuk IV: De verschillende beperkingssystemen

1. Zoals hierboven reeds is aangegeven, beschermen zowel de Belgische Grondwet als het EVRM de vrijheid van vergadering en de vrijheid van meningsuiting niet absoluut, maar staan ze er beperkingen op toe. Deze beperkingssystemen zijn echter niet gelijk. Hieronder bespreken we eerst het Grondwettelijk beperkingssysteem en daarna het beperkingssysteem van het EVRM. In een derde onderdeel bespreken we hoe deze twee systemen naast elkaar bestaan in de Belgische rechtsorde.

## Het Grondwettelijk beperkingssysteem

1. De rechten gewaarborgd in de Grondwet, die relevant zijn voor de betogingsvrijheid, hebben in principe geen absoluut karakter en kunnen bijgevolg aan beperkingen worden onderworpen. De Grondwet hanteert een formeel criterium en bepaalt dat beperkingen enkel kunnen worden opgelegd door de wet.[[56]](#footnote-56) Het begrip ‘wet’ moet in de formele zin worden opgevat, zodat enkel een federale wet in aanmerking komt.[[57]](#footnote-57) Artikel 26, lid 2 vormt een uitzondering op dit principe. In dit artikel staat namelijk dat de openbare vergadering in open lucht volledig aan de politiewetten onderworpen blijft. Het woord wet moet hier in de materiële zin worden opgevat,[[58]](#footnote-58) zodat zelfs een gemeentereglement kan volstaan.[[59]](#footnote-59)

De overheid kan dus beperkingen opleggen met betrekking tot het recht op vrije vergadering. Er zijn echter verschillende soorten maatregelen mogelijk. In de rechtsleer en in de Grondwet zelf wordt een onderscheid gemaakt tussen regelende[[60]](#footnote-60), repressieve[[61]](#footnote-61) en preventieve maatregelen.[[62]](#footnote-62) In wat volgt, bespreken we deze drie soorten kort.

### De regelende maatregelen

1. Regelend zijn die maatregelen die de ordentelijke uitoefening van de grondwettelijk bepaalde rechten en vrijheden op het oog hebben. Wanneer er niet aan deze maatregelen wordt voldaan, kan dit tot een verbod van de vergadering leiden.[[63]](#footnote-63) Belangrijk is wel dat regelende maatregelen het recht of de vrijheid zelf niet mogen aantasten. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn het opleggen van een bepaalde route, het voorzien in een afvalplan en het nemen van maatregelen tot het vermijden van geluidsoverlast. Toch is de precieze afbakening van het begrip regelende maatregelen niet helemaal duidelijk. Zo bestaan in de doctrine verschillende opvattingen over de vraag of een voorafgaande meldingsplicht een regelende, dan wel een preventieve maatregel is. DELPÉRÉE stelt dat een voorafgaande meldingsplicht een preventieve maatregel is.[[64]](#footnote-64) DE SOMERE daarentegen beweert dat de verplichting om de burgemeester voorafgaand te verwittigen van een activiteit wel als regelende maatregel kan worden opgevat en dus bestaanbaar is met artikel 26, lid 1 van de Grondwet.[[65]](#footnote-65) Het verschil is nochtans belangrijk. Wanneer de meldingsplicht als regelende maatregel wordt beschouwd, kan ze immers ook worden opgelegd bij vergaderingen in besloten plaatsen. Wordt de meldingsplicht echter als preventieve maatregel gekwalificeerd, is het enkel mogelijk haar te gelasten bij de openbare vergaderingen in open lucht. Het komt ons voor dat het antwoord op de vraag afhangt van hoe de betrokken overheid met deze meldingsplicht omgaat. Wordt de voorafgaande kennisgeving louter gebruikt om de impact van de betoging op de openbare orde in te schatten en zijn er geen gevolgen verbonden aan het miskennen van deze verplichting die een daadwerkelijke inbreuk maken op de vrijheid van vergadering, dan hebben we te maken met een regelende maatregel. Wordt een niet aangekondigde vergadering echter meteen als onwettig beschouwd, dan vormt dit duidelijk een preventieve maatregel. Belangrijk is wel dat de Raad van State in zijn arrest *Van der Vinck* uitdrukkelijk heeft gesteld dat een voorafgaande meldingsplicht een preventieve maatregel uitmaakt die niet bestaanbaar is met de vrijheid van meningsuiting.[[66]](#footnote-66) Hierdoor lijkt het ons dat bovenstaande onenigheid ondertussen beslecht is.

### Repressieve maatregelen

1. Repressieve maatregelen worden genomen ter bestraffing van misdrijven die bij de uitoefening van de rechten en vrijheden worden gepleegd.[[67]](#footnote-67) VELAERS onderscheidt drie kenmerken waaraan de repressieve maatregel voldoet. De maatregel beperkt zich tot het misbruik van de vrijheid, heeft slechts uitwerking nadat de vrijheid werd misbruikt en wordt pas opgelegd wanneer dit misbruik door de bevoegde rechter werd vastgesteld.[[68]](#footnote-68)
2. Met betrekking tot de vrijheid van vergadering in open lucht heeft de burgemeester zoals gezegd de mogelijkheid om repressieve maatregelen te nemen. Zo kan hij een betoging die de openbare orde hindert of waarvoor niet de vereiste toestemming werd verkregen uiteen laten drijven.[[69]](#footnote-69) Hij kan hiervoor beroep doen op zijn lokale politiekorps.[[70]](#footnote-70) De burgemeester kan hen de nodige bevelen, onderrichten en richtlijnen geven die nodig zijn om de taken uit te voeren.[[71]](#footnote-71) Hoe er concreet operationeel moet worden opgetreden tegen een onrechtmatige betoging, is echter een beslissing die aan de korpschef toekomt.[[72]](#footnote-72)
3. Repressieve maatregelen moeten uiteraard steeds proportioneel zijn: de autoriteiten moeten zich afvragen of een samenkomst- of samenscholingsverbod het enige en meest geschikte middel is om wanordelijkheden te bestrijden of te voorkomen.[[73]](#footnote-73) Ze zullen dus steeds moeten nagaan of er geen minder verregaande middelen bestaan, bijvoorbeeld regelende maatregelen, om de openbare orde te waarborgen.

Repressieve maatregelen moeten niet enkel proportioneel zijn in hun toepassing, maar eveneens in hun uitvoering.[[74]](#footnote-74) Zo kan het volstrekt proportioneel zijn om een betoging met behulp van de politie te ontbinden, maar kan dit op zo’n manier gebeuren dat er toch nog tot een inbreuk op de vrijheid van vergadering moet worden besloten. In het arrest *Oya Ataman* van het EHRM is deze problematiek aan bod gekomen. *In casu* ging het hier over een niet-toegelaten betoging die het verkeer hinderde. Hoewel het Hof duidelijk aangeeft dat de betoging onwettig was, benadrukt het ook sterk het vreedzame karakter van de betoging. Voor dergelijke betogingen moeten de autoriteiten een zekere tolerantie hebben. De politie had de betoging echter ontbonden met het gebruik van pepperspray en heeft 39 van de 50 betogers opgepakt. Deze gewelddadige reactie op een vreedzame betoging was volgens het Hof disproportioneel en maakte een schending uit van artikel 11 EVRM.[[75]](#footnote-75)

### Preventieve maatregelen

1. De Belgische Grondwet laat regelende en repressieve maatregelen met betrekking tot de rechten en vrijheden toe. Tegenover preventieve maatregelen stond de grondwetgever echter veel wantrouwiger. De verklaring hiervoor vinden we in de omstandigheden waarin onze Grondwet tot stand gekomen is. De voor zijn tijd zeer liberale Belgische Grondwet wilde zich namelijk afzetten tegen de preventieve cultuur die tijdens het Ancien Régime gold onder Koning Willem I.[[76]](#footnote-76) Dit uitte zich in een afkeer van elke vorm van preventieve maatregelen. Het quasi-absoluut verbod van preventieve maatregelen is dan ook één van de wezenskenmerken van het Belgisch Grondwettelijk beperkingssysteem.[[77]](#footnote-77) Deze idee werd samengevat door DE GERLACHE in het Nationaal Congres: ‘*Or le grand principe qui prédomine ici tous les autres, puisque nous avons pour but de consacrer la véritable liberté, sans aucune restriction, c’est l’absence de toute mesure préventive.’*[[78]](#footnote-78) Slechts in één geval laat onze Grondwet preventieve maatregelen toe, namelijk in het geval van een openbare vergadering in open lucht.
2. Wat moeten we verstaan onder een preventieve maatregel? Dit zijn maatregelen die tot doel hebben bepaalde voorwaarden of formaliteiten op te leggen waaraan moet zijn voldaan vooraleer de rechten en vrijheden kunnen worden uitgeoefend. Het enkele feit dat deze voorwaarden niet zijn nagekomen, wordt strafbaar gesteld, ongeacht of men zich voor het overige tijdens de uitoefening van de betrokken vrijheid aan een of andere strafbare handeling schuldig heeft gemaakt.[[79]](#footnote-79) Voorbeelden van preventieve maatregelen zijn een voorafgaand verlof, een voorafgaand toezicht of een voorafgaande kennisgeving.[[80]](#footnote-80)
3. Een algemeen verbod valt uiteraard ook onder de noemer van preventieve maatregelen. Dergelijke maatregelen zullen in de meeste gevallen zeer moeilijk de proportionaliteitstoets doorstaan waaraan beperkingen op de vrijheid van vergadering kunnen worden onderworpen.[[81]](#footnote-81) Een voorbeeld van een preventieve maatregel die wel bestaanbaar is met de beperkingsvoorwaarden is artikel 3 van de wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten.[[82]](#footnote-82) Dit artikel verbiedt alle demonstraties in bepaalde straten rond het paleis van Brussel en de wetgevende kamers, de ‘neutrale zone’ genoemd. De Kamerleden die het wetsvoorstel hadden geïntroduceerd beseften dat dergelijk algemeen verbod een inbreuk maakte op de vrijheid van vergadering, maar vonden dat dit verbod werd verantwoord door de beperkte oppervlakte van de neutrale zone en het algemeen belang dat vereist dat de wetgevende kamers hun taak ongestoord kunnen uitvoeren.[[83]](#footnote-83) Hoewel dit principieel verbod op het eerste gezicht onverenigbaar kan lijken met de principes van de Belgische Grondwet, is er in de praktijk geen verschil met de overige betogingen in onze hoofdstad. Artikel 3, lid 2 van de wet van 2 maart 1954 bepaalt namelijk dat de burgemeester van Brussel toch een bijzondere machtiging kan verlenen voor betogingen in de neutrale zone. Aangezien elke grote Belgische stad betogingen ondertussen aan een voorafgaande toestemming heeft onderworpen, komt dit in principe op hetzelfde neer.
4. Op het eerste gezicht laat de Belgische Grondwet preventieve maatregelen dus enkel toe bij openbare vergaderingen in open lucht. Het Hof van Cassatie heeft deze uitzondering in zijn rechtspraak echter tot een algemene regel verheven. Geen van de in de Grondwet gewaarborgde geestelijke vrijheden zou namelijk het recht inhouden om deze naar believen op openbare wegen en pleinen uit te oefenen, zonder zich te onderwerpen aan de regels inzake openbare-ordehandhaving.[[84]](#footnote-84) Zo is er onder meer rechtspraak in deze richting over affichage en de vrijheid van meningsuiting, processies en de vrijheid van godsdienst, bals en collecten.[[85]](#footnote-85) In een zaak van 1879 ging het over een burger, meneer Joniau, die een affiche had aangeplakt in de openbare ruimte in de stad Leuven.[[86]](#footnote-86) Een gemeentebesluit van de stad verplichtte elke bewoner om affiches op voorhand ter goedkeuring aan de gemeente voor te leggen. Meneer Joniau had dit echter niet gedaan, waardoor hij een boete kreeg en alle affiches moest verwijderen. Dit vond hij een onrechtmatige beperking van zijn vrijheid van meningsuiting. De zaak kwam uiteindelijk voor het Hof van Cassatie, dat deze redenering van meneer Joniau verwierp. Het Hof was namelijk van oordeel dat het de taak van de gemeente was om te voorzien in een goede politie voor zijn burgers. Verder meende het Hof dat de verplichting tot het voorleggen van de affiches aan de gemeente niet inhield dat de gemeente deze affiches ook konden verbieden. Ten overvloede meende het Hof dat het niet was bewezen dat de gemeente de affiche ook daadwerkelijk zou hebben verboden als meneer Joniau hem voorafgaandelijk had voorgelegd.
5. Deze houding is nadien bevestigd in arresten van het Hof zetelend in verenigde kamers, waarin gesteld werd dat de uitzondering die in het tweede lid van artikel 26 van de Grondwet staat een algemeen principe is dat van toepassing is op alle rechten en vrijheden wanneer ze in het openbaar worden uitgeoefend. Volgens het Hof staat deze uitzondering enkel uitdrukkelijk bij de vrijheid van vergadering, omdat deze vrijheid vaak wordt uitgeoefend in de straten, terwijl dat niet het normale domein is van de vrijheid van drukpers.[[87]](#footnote-87)
6. Ook in meer recente rechtspraak is deze lijn aangehouden. In een arrest van 1973 velde het Hof in een zaak met gelijkaardige feiten dat ‘*zo krachtens artikel 14 van de Grondwet de Belgen hun mening op alle gebied vrij mogen uiten en de overheid derhalve de uitoefening van dat recht van vrije meningsuiting niet mag onderwerpen aan een voorafgaand toezicht op de meningen waaraan uiting zal worden gegeven, hierbij echter geen onbeperkte vrijheid wordt toegekend om zelfs voor dergelijke uiting gebruik te maken van de openbare weg en dat, zo artikel 18 de persvrijheid waarborgt, die vrijheid geenszins tot gevolg heeft de onbeperkte vrijheid om op de openbare weg drukwerk te verkopen en te verspreiden. Dat integendeel uit lid 2 van artikel 19 zowel als uit de debatten van het Nationaal Congres blijkt dat de grondwetgevers het gebruik van de openbare weg hebben willen afhankelijk stellen van de inachtneming van de politiewetten en de krachtens die wetten vastgestelde verordeningen*.’[[88]](#footnote-88) Ook hier wordt dus weer naar de voorbereidende werken van de Grondwet verwezen om de beperking van artikel 26, lid 2 van de Grondwet tot een algemeen principe te verheffen.
7. Deze houding van het Hof van Cassatie is in het verleden, ons inziens terecht, bekritiseerd.[[89]](#footnote-89) Nergens in de debatten van het Nationaal Congres is immers een overweging terug te vinden die kan onderbouwen wat het Hof van Cassatie hier stelt. Sterker nog, zoals we hiervoor reeds hebben gesteld, was het Nationaal Congres resoluut tegen elke vorm van preventieve maatregelen, met als uitzondering de openbare vergaderingen in open lucht. Het lijkt ons dan ook niet correct dat het Hof van Cassatie in zijn arresten via een redenering naar analogie preventieve maatregelen heeft mogelijk gemaakt voor de uitoefening van alle rechten en vrijheden in het openbaar. Deze redenering naar analogie is trouwens niet onbelangrijk voor de betogingen zelf. Zo leidt deze rechtspraak ertoe dat men minder makkelijk via het uitdelen van pamfletten deelnemers kan ronselen om aan een betoging deel te nemen.[[90]](#footnote-90)
8. Ook de Raad van State heeft zich tegen deze opvatting van het Hof van Cassatie verzet. In het arrest *Van der Vinck* stelde de Raad uitdrukkelijk dat de Grondwet geen preventieve maatregelen toeliet bij de vrijheid van meningsuiting.[[91]](#footnote-91) In deze zaak werd een gemeentebesluit aangevochten dat alle burgers verplichtte toestemming van de burgemeester te verkrijgen, wanneer ze drukwerken of pamfletten op de openbare weg wensten te verspreiden. Deze toelating moest minstens 14 dagen op voorhand worden aangevraagd. Ter verantwoording verwees het gemeentebesluit uitdrukkelijk naar het bovenstaande arrest van 29 oktober 1993 van het Hof van Cassatie. De Raad van State was echter een heel andere mening dan het Hof toegedaan en stelde dat ‘*het voorschrift om minstens veertien dagen op voorhand de toelating te verkrijgen van de burgemeester ten aanzien van het uitdelen van commerciële geschriften en voorwerpen, als een niet-toegelaten preventieve maatregel beschouwd moet worden’.[[92]](#footnote-92)* Door dit arrest rees de vraag echter of volgens de Raad een betoging nog wel aan een voorafgaand verlof kon worden onderworpen, aangezien betogingen steeds gepaard gaan met het uitdragen van een mening.[[93]](#footnote-93) De Raad van State laat in dit geval echter de zorg voor de openbare orde primeren, waardoor preventieve maatregelen mogelijk blijven.[[94]](#footnote-94) Er anders over oordelen zou ingaan tegen de uitdrukkelijke bedoeling van artikel 26 lid 2 van de Grondwet.
9. In bovenvermeld arrest gaat de Raad van State dus lijnrecht in tegen de rechtspraak van het Hof van Cassatie. Beide rechtscolleges staan ook op een ander punt nog diametraal tegenover elkaar. Het Hof van Cassatie had in zijn arrest van 1973 namelijk gesteld dat ‘*de mogelijkheid alleen dat de gezagsdragers die bevoegd zijn het voorafgaand verlof te verlenen, van hun politiemacht gebruik zouden maken voor een ander doel dan dat waarvoor die macht hun werd verleend in die zin dat zij het gevraagd verlof zonder de minste rechtvaardiging zouden kunnen weigeren en aldus “tersluiks” de uitoefening van grondettelijke vrijheden zouden kunnen “aan banden leggen” niet volstaat om de onwettigheid aan te tonen van de toekenning van genoemde politiemacht en van de binnen de grenzen hiervan gestelde verordening.’*[[95]](#footnote-95)Het Hof gaat eventuele machtsafwending dus niet na en zal zo niet in staat zijn om verkapte censuur van de overheid te sanctioneren. Dit is vaststaande rechtspraak van het Hof.[[96]](#footnote-96) Dergelijke bezorgdheid zien we bij de Raad van State wel. Bij zijn oordeel betrekt hij namelijk wel het feit ‘*dat het gevaar niet denkbeeldig is dat de administratieve overheid zich een oordeel over het al dan niet commercieel karakter of over de inhoud van bepaalde schriften zal aanmatigen’* en dat de politie in staat wordt gesteld ‘*preventief toezicht uit te oefenen op de bedeling’* en daardoor ‘*intimidatie mogelijk maakt*.’[[97]](#footnote-97)

## Het beperkingssysteem van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

1. Ook het EVRM beschermt de vrijheid van vergadering en de vrijheid van meningsuiting niet absoluut en laat er beperkingen op toe. Deze beperkingen moeten volgens het EVRM worden opgelegd bij wet en met het oog op de bescherming van enkele limitatief opgesomde gronden. Ze moeten ook steeds nodig zijn in een democratische samenleving. Het EVRM bevat dus een materieel beperkingsmechanisme, waarin beperkingen slechts zijn gerechtvaardigd wanneer aan inhoudelijke voorwaarden is voldaan.[[98]](#footnote-98) In wat volgt bespreken we deze drie voorwaarden kort.

### Voorgeschreven door een wet

1. De rechtszekerheid gebiedt dat beperkingen op fundamentele rechten bij wet worden opgelegd. Nochtans is het EHRM niet zo strikt met betrekking tot deze voorwaarde. Het Hof hanteert immers een materiële opvatting van het begrip wet en geen formele.[[99]](#footnote-99) Dit houdt in dat elke vorm van materiële wetgeving volstaat om een beperking op te leggen, zoals bijvoorbeeld een besluit van de burgemeester in het kader van een betogingsverbod. Zelfs rechtersrecht wordt door het EHRM beschouwd als ‘voorgeschreven door een wet’.[[100]](#footnote-100) Deze soepele houding staat tegenover het eerder formele beschermingssysteem van de Belgische Grondwet, die in principe een beperking door een federale wet vereist.
2. Nagenoeg elke Belgische stad heeft een bepaling in zijn politiecodex die vereist dat een betoging slechts kan plaatsvinden wanneer de burgemeester toestemming verleent. Deze beperking op de vrijheid van vergadering en de vrijheid van meningsuiting is opgelegd door een reglement van de gemeenteraad, wat volgens het EHRM volstaat als ‘opgelegd door een wet’.
3. Volgens het EHRM houdt deze voorwaarde ook enkele kwaliteitsvereisten in. Zo moet de regel die de beperking oplegt toegankelijk zijn, wat onder meer inhoudt dat de regel op een behoorlijke manier is bekendgemaakt.[[101]](#footnote-101) Verder moet de regel voldoende duidelijk zijn zodat de burger, al dan niet met juridisch advies, met voldoende zekerheid kan voorzien wat de gevolgen van een bepaalde actie zullen zijn.[[102]](#footnote-102)

### Met het oog op het bereiken van een legitiem doel

1. Het EVRM heeft zowel bij de vrijheid van meningsuiting als bij de vrijheid van vergadering voorzien in een limitatief aantal legitieme gronden, met het oog waarop deze vrijheden beperkt kunnen worden. Het vrijwaren van de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden fungeren bij beide vrijheden als legitiem doel. Een betogingsverbod zal nagenoeg steeds in het kader van de openbare orde worden opgelegd.[[103]](#footnote-103) Met betrekking tot deze voorwaarde zullen er dus zelden problemen rijzen.[[104]](#footnote-104)

### Noodzakelijk in een democratische samenleving

1. Het volstaat niet dat een beperking op de vrijheid van meningsuiting of de vrijheid van vergadering is opgelegd door een wet met het oog op het bereiken van een legitiem doel. De beperking moet immers ook noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Volgens het Hof houdt dit in dat de beperking moet beantwoorden aan een ‘*dwingende maatschappelijke noodzaak’* in een vrije, pluralistische, verdraagzame en ruimdenkende samenleving, die het beginsel van de rechtstaat vooropstelt.[[105]](#footnote-105) Concreet betekent dit dat de beperking pertinent moet zijn en proportioneel met het beoogde doel.[[106]](#footnote-106) De nationale rechter zal bij deze afweging rekening houden met alle aspecten van de zaak.
2. Het doorvoeren van deze proportionaliteitstoets is zeer moeilijk, zelfs subjectief: wat voor de ene rechter proportioneel is, lijkt dat voor de andere misschien niet. Daarom heeft het Hof voor bepaalde soorten zaken deze proportionaliteitstoets ‘geconcretiseerd’ en de abstracte proportionaliteitsafweging vervangen door meer specifieke criteria om zo te besluiten of een bepaalde beperking al dan niet proportioneel is.[[107]](#footnote-107) De proportionaliteitstoets gaat hand in hand met de appreciatiemarge die het Hof aan elke lidstaat toekent om zijn eigen beleid te voeren. Hoe groter de appreciatiemarge voor de lidstaat, hoe meer vrijheid de staat heeft om zelf zijn beleid te kiezen en hoe sneller een bepaalde maatregel bijgevolg proportioneel geacht zal worden. Over de omvang van deze appreciatiemarge bestaat veel onduidelijkheid. Ze hangt af van verschillende factoren, zoals de aard van het recht dat in het spel is en het belang ervan voor de betrokken persoon, de aard van de beperking en het te bereiken doel.[[108]](#footnote-108) De marge wordt kleiner wanneer het recht in kwestie cruciaal is voor het genot van intieme of zeer belangrijke rechten.[[109]](#footnote-109) Waar een belangrijk aspect van het bestaan of de identiteit van een persoon op het spel staat, zal de appreciatiemarge ook eerder klein zijn.[[110]](#footnote-110) Een ander aspect dat de omvang van de appreciatiemarge bepaalt, is of er een consensus te vinden is tussen de lidstaten over het belang van het recht in kwestie.[[111]](#footnote-111) Wanneer er wel consensus is tussen de lidstaten, zal de appreciatiemarge eerder klein zijn en omgekeerd. Tenslotte zijn er ook bepaalde rechtsgebieden waar de lidstaat steeds een brede appreciatiemarge zal hebben, bijvoorbeeld bij economisch- of sociale Grondrechten.[[112]](#footnote-112)
3. Wanneer de vrijheid van vergadering in het geding is en ter vrijwaring van de openbare orde kent het EHRM een grote marge van appreciatie toe aan de lidstaten.[[113]](#footnote-113) Dit geldt eens te meer voor betogingen, waar het risico op een verstoring van de openbare orde nog groter is, bijvoorbeeld door tegenbetogingen.[[114]](#footnote-114) Het EVRM en het EHRM verzetten zich in tegenstelling tot de Belgische Grondwet dan ook niet tegen preventieve maatregelen. Zo worden voorafgaande meldingsplichten of voorafgaande toelatingen niet in strijd met de vrijheid van vergadering geacht, wanneer deze maatregelen zijn genomen zodat de autoriteiten de openbare orde kunnen waarborgen.[[115]](#footnote-115)

## Bespreking

1. In België genieten de burgers de bescherming van zowel het EVRM als van de Belgische Grondwet. Artikel 53 EVRM bepaalt echter dat ‘g*een bepaling van dit Verdrag zal worden uitgelegd als beperkingen op te leggen of inbreuk te maken op de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden die verzekerd kunnen worden ingevolge de wetten van enige Hoge Verdragsluitende Partij of ingevolge enig ander Verdrag waarbij de Hoge Verdragsluitende Partij partij is’.* Dit houdt in dat wanneer de Belgische Grondwet een verdergaande bescherming biedt, deze bescherming zal primeren op die van het EVRM. Wanneer anderzijds het EVRM of de rechtspraak van het EHRM meer waarborgen bieden dan de Belgische Grondwet, kan het Grondwettelijk Hof deze extra waarborgen door de doctrine van de analoge interpretatie mee in zijn toetsing betrekken.[[116]](#footnote-116)
2. Daarbij kan men er volgens VANDE LANOTTE van uitgaan dat de mogelijkheid om preventieve maatregelen te nemen minder bescherming biedt dan een principieel verbod daarop, zodat de Grondwet op dat vlak voorrang heeft. Theoretisch gezien zou men dus kunnen besluiten dat preventieve beperkingen in beginsel onmogelijk zijn.[[117]](#footnote-117) Hoewel deze stelling voor bijna alle Grondrechten opgaat, klopt zij niet voor de vrijheid van vergadering. Zoals we hiervoor reeds besproken hebben, laat de Grondwet preventieve maatregelen met betrekking tot openbare vergaderingen in open lucht wel degelijk toe. De Grondwet biedt op dit vlak dus geen verdergaande bescherming dan het EVRM. Ook het formele beschermingsprincipe van de Grondwet geldt niet voor de openbare vergadering in open lucht, waardoor beperkingen kunnen worden opgelegd door elke wet in de materiële zin van het woord.
3. Wanneer we beide beschermingssystemen combineren zien we dat de Grondwet door de uitzonderingen van het tweede lid van artikel 26 alvast voor openbare vergaderingen in open lucht geen extra waarborgen biedt ten opzichte van het EVRM.[[118]](#footnote-118) Concreet houdt dit in dat een beperking van de betogingsvrijheid zal moeten voldoen aan de voorwaarden van het EVRM om bestaanbaar te zijn met de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering. De beperkingen zullen dus moeten worden opgelegd bij wet met het oog op het bereiken van één van de legitieme doelen en zullen verder ook noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving. Hierboven werd reeds uitgelegd wat er onder deze voorwaarden moet worden verstaan. Zoals we toen ook al hebben vermeld, zullen de legaliteits- en legitimiteitsvereisten slechts zelden tot problemen leiden, waardoor de rechter zich *in casu* bijna uitsluitend zal moeten uitspreken over de proportionaliteitsvereiste. Het Grondwettelijk Hof stelde het als volgt: ‘*De artikelen 26 en 27 van de Grondwet erkennen het recht van vereniging en vergadering en verbieden, behoudens voor wat de bijeenkomsten in open lucht betreft, die rechten aan enige voorafgaande maatregel te onderwerpen. Die bepalingen staan niet eraan in de weg dat de wetgever de uitoefening van die rechten regelt met betrekking tot de aangelegenheden waarin zijn optreden in een democratische samenleving nodig is in het belang van, onder meer, de bescherming van de rechten van anderen.’*[[119]](#footnote-119) In wat volgt zullen we zien hoe de Belgische rechtspraak omgaat met deze proportionaliteitstoets.
4. De Raad van State volgt in zijn rechtspraak ook duidelijk bovenstaand stramien van het EHRM.[[120]](#footnote-120) Zo stelde hij in de zaak Ramses: ‘*Overwegende dat, aangezien de vrijheid de regel is en de beperking de uitzondering, de Raad van State, wanneer hij geroepen wordt om in een concreet geval te oordelen of een gemeentelijke politieverordening wel verenigbaar is met een individuele vrijheid -hier de vrijheid van vergadering en de vrijheid van handel en nijverheid-, in de eerste plaats moet nagaan of er hem concrete gegevens worden voorgelegd die aantonen dat de openbare orde daadwerkelijk verstoord wordt of verstoord dreigt te worden, 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 (1) dat de maatregel ingepast kan worden in de categorie van maatregelen die nuttig zijn om de gevreesde verstoring tegen te gaan, (2) dat hij, bekeken vanuit de diverse mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om de openbare orde te handhaven, noodzakelijk of onontbeerlijk is -d.w.z. de minst ingrijpende- en (3) dat hij, bekeken vanuit de bekommernis om de vrijheid niet meer dan nodig te verstoren, aan de personen die er de last moeten van ondergaan niet nodeloos een beperking oplegt die niet in verhouding staat met de ernst van de ordeverstoring die het bestuur tegengegaan wil zien’*[[121]](#footnote-121) Hier toetst de Raad dus ook duidelijk of de beperking pertinent, noodzakelijk en proportioneel is.
5. De proportionaliteitstoets wordt strikter wanneer de betoging inbreuk maakt op de rechten van anderen. Zo voeren de burgerlijke rechters bijvoorbeeld een strengere evenredigheidstoets door, wanneer een betoging ervoor zorgt dat mensen hun beroep niet meer kunnen uitoefenen. Door het Decreet d’Allarde[[122]](#footnote-122) heeft iedereen namelijk het recht om de handel te drijven of de ambacht uit te oefenen die hem goeddunkt. Sinds 12 december 2013 is dit recht een algemeen beginsel geworden in het Wetboek van Economisch Recht.[[123]](#footnote-123) Sommige mensen willen echter betogen tegen het beroep dat iemand anders uitoefent. Een veelvoorkomend voorbeeld zijn dierenrechtenorganisaties die protesteren tegen kledingwinkels die bont verkopen. De burgerlijke rechtbanken voeren een zeer strikte proportionaliteitstoets door wanneer een betoging inbreuk maakt op de handel van een ander. Zo zal de burgerlijke rechter in kortgeding nagenoeg altijd beslissen dat een betoging moet worden gestaakt wanneer die opzettelijk zo wordt gehouden dat er schade wordt berokkend aan de handelsactiviteit van een ander.[[124]](#footnote-124) Ook het Hof van Cassatie heeft zich in deze zin uitgesproken.[[125]](#footnote-125) In een vergelijkbare zaak heeft de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen besloten dat Greenpeace een schip niet mocht hinderen bij het laden en lossen omdat dat een inmenging op hun handelsvrijheid betekende en er geen verboden goederen werden geïmporteerd.[[126]](#footnote-126)

# Hoofdstuk V: De actoren

1. Nu we besproken hebben hoe de vrijheid van vergadering kan worden beperkt ter vrijwaring van de openbare orde, rijst de vraag welke overheid instaat voor de bescherming van deze openbare orde. Deze bevoegdheid komt van oudsher toe aan de gemeentelijke instanties.[[127]](#footnote-127) Dit vinden we uitdrukkelijk terug in de Nieuwe Gemeentewet[[128]](#footnote-128), meer bepaald in artikel 135 §2. Dit artikel gaat 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 de reiniging, de verlichting, de opruiming van hindernissen, het slopen of herstellen van bouwvallige gebouwen, het verbod om aan ramen of andere delen van gebouwen enig voorwerp te plaatsen dat door zijn val schade kan berokkenen, of om wat dan ook te werpen dat voorbijgangers verwondingen of schade kan toebrengen of dat schadelijke uitwasemingen kan veroorzaken; voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, valt zij niet onder de toepassing van dit artikel;*

*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;*

*4° het toezicht op een juiste toemeting bij het slijten van waren (waarvoor meeteenheden of meetwerktuigen gebruikt worden) en op de hygiëne van openbaar te koop gestelde eetwaren;*

*5° het nemen van passende maatregelen om rampen en plagen, zoals brand, epidemieën en epizoötieën te voorkomen en het verstrekken van de nodige hulp om ze te doen ophouden;*

*6° het verhelpen van hinderlijke voorvallen waartoe rondzwervende kwaadaardige of woeste dieren aanleiding kunnen geven.*

*7° het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast.*

1. Uit §2, 1°, 2°, 3° en 7° van bovenstaand artikel volgt dat het de taak van de gemeenten is om de openbare orde en rust te beschermen. De vraag rijst wat men precies moet verstaan onder het begrip openbare orde. Hierop bestaat geen eenduidig antwoord. De openbare orde is een moeilijk te definiëren begrip. Het is vatbaar voor verschillende betekenissen en verandert met de tijd en de omstandigheden.[[129]](#footnote-129) Door dit veranderlijk karakter is een exacte definitie niet mogelijk. Wel kunnen er enkele aspecten gegeven worden die zeker als onderdeel van de openbare orde moeten worden beschouwd, zoals de openbare rust, zijnde het wegblijven van wanorde en onlusten, de openbare veiligheid, zijnde de afwezigheid van ongevallen of risico’s op ongevallen met personen of goederen en de openbare gezondheid, zijnde de afwezigheid van ziekten of ziekterisico’s.[[130]](#footnote-130) Het vrijwaren van de openbare orde is een taak die in de gemeenten door zowel de gemeenteraad als de burgemeester wordt uitgevoerd.

## De gemeenteraad

1. De gemeenteraad zal, als regelgevend orgaan van de gemeenten,[[131]](#footnote-131) op basis van artikel 119 NGW gemeentelijke reglementen uitvaardigen met het oog op de vrijwaring van de openbare orde. Hij kan zowel regelende als preventieve maatregelen opleggen met betrekking tot betogingen. Dit houdt in dat de gemeente een voorafgaande toestemming kan vereisen voordat er een betoging op haar grondgebied mag doorgaan. Zoals we reeds gezegd hebben, heeft nagenoeg elke stad in België van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.[[132]](#footnote-132) In al deze steden mag een betoging slechts plaatsvinden wanneer er een voorafgaande toestemming van de burgemeester is bekomen.
2. Er moet echter een zeer belangrijke beperking op de regelgevende bevoegdheid van de gemeenteraden worden opgemerkt. De Raad van State maakt namelijk traditioneel het onderscheid maakt tussen de materiële en de morele openbare orde. De Raad is van mening dat de politiebevoegdheid van de gemeenten, gebaseerd op artikel 135 §2 van de Nieuwe Gemeentewet, er enkel toe kan strekken de materiële openbare orde te handhaven.[[133]](#footnote-133) Ook het Hof van Cassatie vernietigt politiereglementen wanneer ze enkel op morele overwegingen gestoeld zijn en geen oogmerk van ordehandhaving hebben.[[134]](#footnote-134) De morele openbare orde valt dus niet onder de politiebevoegdheid van de gemeenten. Enkel wanneer de morele overlast zich zo veruitwendigt dat zij ontaardt of dreigt te ontaarden in materiële wanordelijkheden, zijn de gemeenten bevoegd.[[135]](#footnote-135) De achterliggende idee van deze rechtspraak is dat de bestuurlijke overheden zich niet moeten inlaten met het bewustzijn, de ideeën en de gevoelens van de burgers door hen een morele orde op te dringen.[[136]](#footnote-136) De vrijheid van geweten en opinie is immers absoluut en mag niet beperkt worden.
3. In 1999 heeft de federale overheid artikel 135 §2 tweede lid van de Nieuwe Gemeentewet gewijzigd.[[137]](#footnote-137) Sindsdien is de gemeente ook bevoegd om alle nodige maatregelen te nemen voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast.[[138]](#footnote-138) Sommige gemeenten meenden dat met de invoering van het begrip openbare overlast ook de morele openbare orde binnen hun bevoegdheid kwam. Dit leek ook de bedoeling van de wetgever te zijn. In de parlementaire voorbereiding stond namelijk het volgende te lezen: ‘*Zo maakt de Raad van State sinds de jaren '60 het onderscheid tussen de ‘morele openbare orde’ en de ‘materiële openbare orde’, waarbij de gemeenten niet kunnen optreden wanneer, in de visie van de Raad, enkel de morele openbare orde in het gedrang is. […] Het is de bedoeling van dit ontwerp deze rechtspraak van de Raad van State voor een gedeelte te ontwijken en de gemeenten wat meer armslag te geven voor het daadwerkelijk voeren van een lokale veiligheidspolitiek, waartoe zij, meer nog dan vroeger, zullen worden geroepen.’*[[139]](#footnote-139)De Raad van State ging hier echter niet in mee en stelde in zijn arrest van 20 maart 2008: ‘*Tenminste in de huidige stand van de procedure wordt immers aangenomen dat de uitoefening van de gemeentelijke politiebevoegdheid op grond van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, enkel de handhaving van de materiële openbare orde op het oog mag hebben. De toevoeging in het artikel 135, § 2, tweede lid, sub 7, door de wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties dat aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten eveneens wordt toevertrouwd: “het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast”, lijkt terzake niets veranderd te hebben.’*[[140]](#footnote-140)

De Raad bevestigde deze visie in zijn arrest van 18 maart 2010 en stelde: ‘*Inderdaad heeft de wetgever […] klaarblijkelijk gewild om de gemeenten ‘wat meer armslag te geven’ […]. Hij heeft dat gedaan door de lat qua verstoring van de openbare orde, die vereist is opdat de gemeentelijke algemene politiebevoegdheid rechtmatig in werking gesteld kan worden, te verlagen tot het niveau van de ‘overlast’. Deze aanpassing betreft de vereiste ernst van de inbreuken, niet hun aard.’*[[141]](#footnote-141)De invoering van het begrip openbare overlast heeft bijgevolg geen bevoegdheidsverschuiving, maar een intensiteitsverschuiving met zich meegebracht: er kan worden opgetreden wanneer er sprake is van een materiële verstoring, die evenwel niet ernstig genoeg is om te spreken van een openbare ordeverstoring.[[142]](#footnote-142)

1. Concreet houdt dit dus in dat de gemeente betogingen enkel zal kunnen weigeren omdat er een risico is voor de materiële openbare orde. Er zal nooit een beperking kunnen worden opgelegd uit vrees voor de morele openbare orde. Dit is logisch aangezien de boodschap die de betogers willen uitdragen net het punt van het hele gebeuren is. Wanneer de betogingsvrijheid kan worden beknot omdat mensen aanstoot kunnen nemen aan de boodschap die men verkondigt, worden de betogingsvrijheid en vooral de vrijheid van meningsuiting te sterk beperkt. We kunnen hier denken aan de rechtspraak van het EHRM die stelt dat de vrijheid van meningsuiting niet enkel geldt voor ideeën die positief onthaald worden, maar ook voor die meningen die beledigen, aanstoot geven of storen.[[143]](#footnote-143)

## De burgemeester

1. De burgemeester is het hoofd en de verantwoordelijke overheid van de algemene bestuurlijke politie.[[144]](#footnote-144) Dit laatste begrip wordt in de doctrine gedefinieerd als ‘*het geheel der regelen bestemd om de openbare orde, desnoods met dwangmiddelen, binnen in het land te behouden en desgevallend te herstellen*’.[[145]](#footnote-145) De bestuurlijke politie heeft dus tot taak de stoornissen van openbare orde te voorkomen en eventueel te herstellen en heeft derhalve voornamelijk, doch niet uitsluitend een preventief karakter.[[146]](#footnote-146) Dit preventieve karakter van het optreden van de bestuurlijke politie moet duidelijk onderscheiden worden van de preventieve maatregelen met betrekking tot de vrijheid van vergadering. Dit laatste heeft te maken met het feit dat er in de Belgische rechtsorde traditioneel eerst ruimte moet worden gegeven aan de vrijheid en dan pas aan verantwoordelijkheid. Dit betekent echter niet dat de eerbiediging van de vrijheid van vergadering vereist dat de bestuurlijke politie wacht met ingrijpen tot het daadwerkelijk tot onlusten komt. Zo kan de bestuurlijke politie rechtmatig preventief ingrijpen wanneer een betoging dreigt te ontaarden. Op deze manier is er plaats gegeven aan het betogingsrecht, maar blijft de openbare orde eveneens gevrijwaard.
2. In uitzonderlijke gevallen kan de taak van de burgemeester om de openbare orde te handhaven ook worden uitgeoefend door de gouverneur of door de minister van binnenlandse zaken, wanneer het risico voor de openbare orde de gemeentelijke bevoegdheid overschrijdt.[[147]](#footnote-147) In dergelijke geval zal de gouverneur de taken van de burgemeester kunnen overnemen. Deze bevoegdheid komt ook aan de gouverneur toe wanneer de burgemeester zijn taak niet vervult. Hoe dan ook moet het duidelijk zijn dat deze taak slechts in subsidiaire orde door de provinciegouverneur kan worden uitgeoefend. De provinciegouverneur komt enkel tussen wanneer de gemeenteoverheden, al dan niet vrijwillig, hun verplichtingen niet naleven, als de verstoring van de openbare orde zich uitstrekt over het grondgebied van verscheidene gemeenten, of als ze menen dat het algemeen belang hun tussenkomst vereist, ook al is de situatie of de gebeurtenis slechts in een enkele gemeente gelokaliseerd.[[148]](#footnote-148) Recentelijk is er een voorbeeld geweest van deze bevoegdheid. Minister-president Vervoort heeft immers in de nasleep van de aanslagen in Brussel en de rellen op het Beursplein een betogingsverbod uitgevaardigd dat van kracht was voor het volledige Brusselse Gewest.
3. Om de openbare orde te vrijwaren neemt de burgemeester maatregelen die oftewel een uitvoering zijn van een gemeentereglement en een individueel geval beogen (de uitvoeringsmaatregelen), oftewel zelf een reglementair karakter hebben en dus een algemene draagwijdte hebben (de verordenende maatregelen). We bespreken beiden hieronder kort.

### De uitvoeringsmaatregelen

1. Op basis van artikel 133 *jo.* artikel 135 §2 NGW is de burgemeester in het bijzonder, bij uitsluiting van het college van burgemeester en schepenen,[[149]](#footnote-149) belast met de uitvoering van de politiewetten, de politiedecreten, de politieordonnanties en de politiebesluiten ter vrijwaring van de openbare orde. Waar de gemeenteraad de regelgevende bevoegdheid heeft in de gemeente, komt de uitvoeringsbevoegdheid toe aan de burgemeester. Het principe is dus dat de gemeenteraad de politiereglementen vaststelt en de burgemeester belast is met de uitvoering ervan.[[150]](#footnote-150) Het moet echter worden opgemerkt dat aangezien de burgemeester belast is met de uitvoering van de politiewetten, en aangezien artikel 135 NGW een politiewet is, hij ambtshalve kan optreden en dus op basis van artikel 133 en 135 NGW, op eigen gezag, ordehandhavingsmaatregelen kan nemen, zelfs in afwezigheid van een politiereglement.[[151]](#footnote-151) In het kader van een betoging komt deze uitvoeringsbevoegdheid tot uiting door het al dan niet verlenen van de vereiste, voorafgaande vergunning,[[152]](#footnote-152) het voorafgaand verbieden van een bepaalde betoging of het beslissen tot ontbinding van een betoging. Met betrekking tot betogingen, is de burgemeester dus de belangrijkste actor van de overheid. Deze uitvoeringsmaatregelen van de burgemeester zijn administratieve rechtshandelingen. Bijgevolg zijn ze onderworpen aan het algemeen administratief toezicht en eveneens aan het jurisdictioneel toezicht van de Raad van State.[[153]](#footnote-153)
2. Een ander gevolg is dat deze maatregelen moeten voldoen aan de beginselen van behoorlijk bestuur.[[154]](#footnote-154) Aangezien een diepgaande uitwerking van deze beginselen niet past binnen het bestek van deze meesterproef, volstaat het hier om te zeggen dat de beslissingen van de burgemeester moeten stroken met het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het onpartijdigheidsbeginsel, de hoorplicht en het vertrouwensbeginsel.[[155]](#footnote-155) Het past echter om iets meer aandacht te laten uitgaan naar de motiveringsplicht. Sinds de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen[[156]](#footnote-156) moet elke eenzijdige administratieve rechtshandeling namelijk afdoende gemotiveerd worden. Dit houdt enerzijds in dat de motivering evenredig moet zijn aan het belang van de genomen beslissing.[[157]](#footnote-157) Anderzijds moeten de aangehaalde redenen volstaan om de beslissing te dragen.[[158]](#footnote-158) Verder verplicht de wet dat de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen in de beslissing zelf vermeld worden.[[159]](#footnote-159) In de praktijk zal de burgemeester eventuele weigeringsbeslissingen vaak baseren op adviezen van de lokale politie of autonome instanties zoals het *Coördinatieorgaan voor Dreigingsanalyse* (OCAD).[[160]](#footnote-160) Een beslissing motiveren via verwijzing naar dergelijke adviezen mag, maar is aan enkele voorwaarden onderworpen.[[161]](#footnote-161) De burgemeester mag zich op alle beschikbare informatie baseren om zijn beslissing te motiveren. Zo mag de burgemeester verwijzen naar vroegere betogingen van dezelfde organisator die de openbare orde hadden verstoord,[[162]](#footnote-162) en kan een betoging rechtmatig geweigerd worden omdat eerdere betogingen over een vergelijkbaar thema tot onlusten hadden geleid, zelfs wanneer ze plaatsvonden in een andere gemeente.[[163]](#footnote-163) Verder kan de burgemeester ook met feitelijkheden zoals het algemeen politiek klimaat rekening houden om in te schatten of een betoging al dan niet tot ordeverstoringen zal leiden.[[164]](#footnote-164)

### De verordenende maatregelen

1. Naast deze algemene plicht tot het uitvoeren van de politiebesluiten, kan de burgemeester ook nog op een andere manier beperkingen opleggen aan de vrijheid van vergadering. Artikel 134 NGW geeft aan de burgemeester namelijk de mogelijkheid om in geval van oproer, kwaadwillige samenscholing, ernstige stoornis van de openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen politieverordeningen te maken. Deze bevoegdheid doorkruist het bovenstaande algemene principe dat de gemeenteraad de politieverordeningen vaststelt en de burgemeester ze uitvoert. De burgemeester kan hiermee snel reageren op bepaalde onvoorziene omstandigheden. De Nieuwe Gemeentewet vereist wel dat de burgemeester de gemeenteraad onverwijld in kennis stelt van de verordeningen die hij uitvaardigt op basis van deze bevoegdheid en dat hij verklaart waarom hij meende geen tijd te hebben gehad om zich tot de gemeenteraad te wenden. Deze verordening moet later door de gemeenteraad bevestigd worden in de eerstvolgende vergadering, anders verliest de verordening meteen zijn bindende kracht.[[165]](#footnote-165)
2. Het is duidelijk dat deze mogelijkheid voor de burgemeester om verordeningen uit te vaardigen een beperking kan uitmaken op de vrijheid van vergaderen zoals beschermd in artikel 26 Grondwet. De burgemeester kan namelijk verordeningen uitvaardigen die het tijdelijk onmogelijk maken om te betogen op het grondgebied van de gemeente. De Raad van State stelt wel dat de burgemeester uit artikel 134 §1 niet de mogelijkheid put om een reglement van de gemeenteraad te wijzigen.[[166]](#footnote-166) In de praktijk zal de burgemeester van deze bevoegdheid gebruik maken wanneer de situatie in de gemeente tijdelijk zo onstabiel is dat hij een tijdelijk, maar algemeen[[167]](#footnote-167) geldend verbod wil uitvaardigen tot het houden van betogingen.
3. In het verleden heeft de burgemeester van Brussel geprobeerd om via een politieverordening volgens artikel 134 §1 NGW een absoluut en onbeperkt geldend betogingsverbod, zowel naar ruimte als naar tijd, op te leggen. Hij deed dit omdat er op dat moment verschillende betogingen waren aangevraagd om aan te kaarten wat er op dat moment gebeurde in Joegoslavië. De burgemeester vreesde voor ‘*botsingen tussen betogers van verschillende gezindten’* en verwees naar ernstige incidenten in andere steden. Een vrouw die zelf een betoging wou organiseren heeft dit algemeen geldend verbod via een procedure in UDN proberen te schorsen voor de Raad van State. De Raad stelde in zijn arrest van 2 april 1999 dat dergelijke beperking op de betogingsvrijheid slechts regelmatig is wanneer er een redelijk verband bestaat tussen het onheil dat men wil keren en de maatregel waartoe besloten wordt.[[168]](#footnote-168) In deze zaak had de burgemeester echter niet aangetoond dat de concrete situatie zo gevaarlijk was dat er een voldoende grond was voor een algemeen verbod. De Raad van State stelde echter wel dat de toenmalige situatie ‘*mogelijk zelfs een grond [had] kunnen opleveren om bij wege van reglement betogingen met bepaalde doelstellingen te verbieden in een aantal, […] gevoelige plaatsen in de stad en voor een beperkte tijd.’* De Raad van State laat dus toe dat de burgemeester via een verordening op basis van artikel 134 §1, het betogingsrecht verder beperkt dan het reglement van de gemeenteraad. Deze beperking moet dan echter nog steeds proportioneel zijn met het beoogde doel.
4. Verder volgt uit de bewoordingen van artikel 134 NGW en uit de rechtspraak van de Raad van State dat er nog aan enkele andere voorwaarden voldaan moet zijn voordat de burgemeester rechtmatig politieverordeningen mag uitvaardigen. Eerst en vooral moeten de omstandigheden daadwerkelijk een reglementair optreden vereisen.[[169]](#footnote-169) Een reglementaire bepaling zal niet overeind blijven wanneer ook een individuele maatregel volstaat om de openbare orde te vrijwaren.[[170]](#footnote-170) Verder moet er een reële dreiging zijn. Dit houdt in dat het ontstaan van oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige stoornissen van de openbare orde met een grote mate van waarschijnlijkheid te verwachten valt.[[171]](#footnote-171) Verder vereist artikel 134 NGW dat de situatie urgent is, aangezien “het geringste uitstel gevaar of schade zou kunnen opleveren”. De Raad van State verstaat hieronder dat het onmogelijk of toch zeer moeilijk moet zijn om de gemeenteraad nog tijdig samen te roepen.[[172]](#footnote-172) Uit de bewoordingen van artikel 134 volgt ook dat de omstandigheden onvoorzien zijn. Concreet houdt dit in dat de burgemeester niet al lang op de hoogte mag zijn geweest van de feiten waartegen hij verordenend wilt optreden.[[173]](#footnote-173) Zo zal een burgemeester niet rechtmatig verordenend kunnen optreden tegen een protestactie, als hij al “reeds gedurende weken” met de organisator van deze protestactie gesprekken heeft gehad.[[174]](#footnote-174) De verordening moet ook gericht zijn op het voorkomen van gevaar of schade tegen de inwoners. Dit houdt onder meer in dat mogelijke schade aan goederen niet zal volstaan.[[175]](#footnote-175) Een laatste voorwaarde is dat de genomen politiemaatregel tijdelijk is.[[176]](#footnote-176) Dit is logisch aangezien het in principe aan de gemeenteraad is om algemeen bindende politieverordeningen uit te vaardigen. Deze laatste voorwaarde volgt uit de bewoordingen van artikel 134 NGW die stellen dat de gemeenteraad de verordeningen uitgevaardigd door de burgemeester tijdens hun eerstvolgende vergadering moeten bekrachtigen. Als ze dit niet doen, vervalt de verordening.
5. Bovenstaande uitzondering met betrekking tot de morele openbare orde geldt uiteraard ook voor de burgemeester, zowel met betrekking tot zijn uitvoerende als zijn verordenende maatregelen. Hij zal dus ook enkel verordeningen kunnen uitvaardigen om de materiële openbare orde te handhaven. Ook bovenstaande principes over de beginselen van behoorlijk bestuur blijven onveranderd van toepassing. Sterker nog, er rust een bijzondere motiveringsplicht op de burgemeester die dergelijke verordening opstelt. De Raad van State stelt in zijn rechtspraak dat de verordening van de burgemeester de redenen moet aangeven die wettigen waarom hij die buitengewone bevoegdheid uitoefent.[[177]](#footnote-177) Hij zal dus moeten aangeven hoe aan elk van bovenstaande vormvoorwaarden is voldaan en hoe deze situatie hoogdringend en onvoorzien was.[[178]](#footnote-178)

# Hoofdstuk VI: Onderzoek van de rechtspraak

1. Nu we een duidelijk theoretisch kader geschetst hebben, zullen we de voorradige rechtspraak over het onderwerp analyseren en bestuderen hoe de verschillende Belgische rechtscolleges het betogingsrecht verzoenen met de vrijwaring van de openbare orde. We hebben geopteerd voor een inhoudelijke opdeling, waarin we een onderscheid maken tussen de verschillende redenen waarom betogingen worden geweigerd, met name het risico op gewelddadige tegenbetogingen, het gebrek aan ordehandhavingsmiddelen en de vrije doorstroom van het verkeer. Vervolgens bestuderen hoe de verschillende rechtscolleges hiermee omgaan. Daarna bespreken we drie speciale problematieken, namelijk de spontane betogingen, de symbolische waarde van de plaats en datum van de betoging en de situatie van samenloop van betogingen. Tenslotte bespreken we nog hoe er met het betogingsrecht moet worden omgegaan in het huidige klimaat van terroristische aanslagen. We gaan daarbij steeds uit van de leidraden die worden uitgezet door het EHRM en gaan vervolgens na hoe de Belgische rechtscolleges deze omzetten in hun rechtspraak.
2. Dat de Raad van State bevoegd is moge duidelijk zijn. Zoals hierboven reeds werd beschreven, neemt de burgemeester op basis van artikel 133, lid 2 NGW *jo.* artikel 135, §2 NGW de maatregelen ter uitvoering van de politiewetten, politiedecreten, politieordonnanties, politieverordeningen en de politiebesluiten om de openbare orde te vrijwaren. Deze uitvoeringsmaatregelen van de burgemeester zijn eenzijdige, bestuurlijke rechtshandelingen en zijn bijgevolg onderworpen aan het algemeen administratief toezicht en aan het jurisdictioneel toezicht van de Raad van State.[[179]](#footnote-179) Vaak wordt het verbod van de burgemeester slechts een dag of enkele uren voordien aan de organisator meegedeeld, waardoor de meeste zaken gevoerd worden via de procedure in uiterst dringende noodzakelijkheid.[[180]](#footnote-180)
3. Ook de burgerlijke rechters in kortgeding zijn echter bevoegd. De vrijheid van vergadering is namelijk een subjectief recht waarover de voorzitters van de burgerlijke rechtbanken zich in kortgeding mogen uitspreken wanneer voldaan is aan de voorwaarden in artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek. Toch is er ook rechtspraak te vinden van burgerlijke rechters die zich in dergelijke zaken onbevoegd verklaren. Zo stelde de voorzitter van de Luikse rechtbank van eerste aanleg namelijk dat men zich pas tot de kortgedingrechter kon wenden wanneer men een subjectief recht had tot het organiseren van een betoging. Van dergelijk recht kon men volgens diezelfde voorzitter pas spreken wanneer die overheid gebonden was in zijn bevoegdheid. Wanneer er sprake was van een discretionaire bevoegdheid in hoofde van de overheid, kon de burger zich niet op een subjectief recht beroepen en was enkel de Raad van State bevoegd.[[181]](#footnote-181)
4. Deze argumentatie kan echter niet worden gevolgd. De vrijheid van vergadering wordt namelijk beschermd in artikel 11 van het EVRM. Aangezien dit artikel directe werking[[182]](#footnote-182) heeft en de Belgische rechtsorde sinds het Smeerkaasarrest[[183]](#footnote-183) de leer van het monisme volgt, is dit recht afdwingbaar en doet het dus een subjectief recht ontstaan in hoofde van de burgers.[[184]](#footnote-184) In 1996 heeft het Hof van Cassatie verklaard dat de ‘*aan de Raad van State toegekende bevoegdheid onder bepaalde voorwaarden de schorsing te bevelen van de tenuitvoerlegging van een akte of reglement van een administratieve overheid, de bevoegdheid van de voorzitter in kort geding uitspraak te doen bij voorraad betreffende subjectieve burgerlijke rechten niet inperkt.’*[[185]](#footnote-185)

Het moge dus duidelijk zijn dat ook de burgerlijke rechters in kort geding bevoegd zijn in dergelijke zaken. De rechtzoekende moet er enkel op letten dat hij zijn vordering dan niet stelt als een vordering tot schorsing van een administratieve beslissing, maar formuleert als wordt hij aangetast in zijn subjectieve rechten. De beschikking van de voorzitter in Luik is dan ook een alleenstaand geval in de rechtspraak.[[186]](#footnote-186) Aangezien de burgerlijke rechtbanken bevoegd zijn, kan ook het Hof van Cassatie zich in laatste instantie over dergelijke zaken uitspreken. Zaken over betogingsverboden zijn echter steeds zeer dringende zaken, waar er binnen enkele uren of dagen uitspraak moet zijn. Hierdoor komen dergelijke zaken weinig tot nooit tot voor het Hof. De Raad van State biedt met zijn procedure in uiterst dringende noodzakelijkheid een veel beter alternatief,[[187]](#footnote-187) waardoor recente rechtspraak van het Hof van Cassatie in dit soort zaken uitermate schaars is.

## Gevaar voor de openbare orde wegens tegenbetogingen

1. De reden die burgemeesters veruit het meest aanhalen om een betoging te verbieden, is dat deze een politiek, cultureel of ethisch gevoelig thema aanraakt, waardoor er een risico ontstaat op al dan niet gewelddadige tegenbetogingen door een zogenaamd ‘*hostile audience*’. Hierdoor zou de veiligheid van de betogers niet langer gegarandeerd kunnen worden en wordt de betoging verboden.
2. Uit de analyse van zijn rechtspraak blijkt dat het EHRM in dit soort zaken sterk de nadruk legt op de verplichting van de overheid om de betogers te beschermen. Zowel de vrijheid van meningsuiting als de vrijheid van vergadering zijn immers fundamenteel in een democratie en zijn noodzakelijk voor haar vooruitgang en voor de zelfontplooiing van haar burgers.[[188]](#footnote-188) Een van de essentiële kenmerken van een democratie is dat conflicten worden opgelost door middel van een publiek debat. In deze zin biedt artikel 10 EVRM niet enkel bescherming aan meningen die positief onthaald worden, maar evengoed aan meningen ‘*qui choquent, heurtent ou inquiètent*’.[[189]](#footnote-189) Evenzo, beschermt artikel 11 EVRM een betoging die aanstootgevend is voor personen die gekant zijn tegen de ideeën die tijdens de betoging worden uitgedragen.[[190]](#footnote-190) Maatregelen die de vrijheid van vergadering en de vrijheid van meningsuiting beperken – hoe schokkend en onaanvaardbaar sommige meningen of uitspraken ook mogen lijken voor de overheden – doen afbreuk aan de democratie en brengen die soms zelfs in gevaar.[[191]](#footnote-191) De betogers moeten dan ook de mogelijkheid krijgen om hun mening te uiten zonder vrees voor eventuele gewelddadige tegenacties. Volgens het Hof strookt het niet met de principes van een democratische samenleving dat een groep mensen wordt afgeschrikt om te betogen door de mogelijkheid van gewelddadige reacties van anders gezinde mensen. Het Hof stelt dan ook dat op de staat de positieve verplichting rust om de betogers te beschermen.[[192]](#footnote-192) Dit is logisch: er anders over oordelen zou betekenen dat het betogingsrecht verwordt tot een lege huls; de uitoefening ervan zou immers afhangen van de tolerantiegraad van de personen die een andere mening zijn aangedaan en bereid zijn om daarvoor op de vuist te gaan. In die zin volstaat het dan ook niet om de deelnemers van een betoging te arresteren en hen naar het politiekantoor te brengen om hen op die manier te beschermen van gewelddadige tegenbetogers.[[193]](#footnote-193) Op de overheid rust de positieve verplichting om in de mate van het mogelijke ervoor te zorgen dat de betoging kan doorgaan, door de betogers met haar politiemacht te beschermen. Deze beschermingsplicht houdt een inspanningsverbintenis in en geen resultaatsverbintenis.[[194]](#footnote-194)
3. In beginsel heeft de staat een brede appreciatiemarge om te beslissen wat zij de beste manier acht om de veiligheid van de betogers te garanderen.[[195]](#footnote-195) Zij is namelijk het best geplaatst om in te schatten wat de mogelijke gevaren zijn en hoe deze het best kunnen worden voorkomen. Het verbieden van de betoging kan één van deze maatregelen zijn. Het enkele feit dat er een risico op een gewelddadige tegenbetoging bestaat, is echter niet voldoende om een betoging te verbieden.[[196]](#footnote-196) De overheid zal daarentegen met concrete elementen moeten aantonen dat het risico op een gewelddadige botsing tussen de betoging en de tegenbetoging te groot is en dat de materiële middelen van de overheid niet voldoende zijn om dit te vermijden.[[197]](#footnote-197) Wanneer ze dit niet kan aantonen, zal een betogingsverbod niet als proportioneel worden beschouwd en zal de overheid minder verregaande maatregelen moeten treffen. In beginsel zal de overheid steeds moeten proberen om zowel de oorspronkelijke betoging als de tegenbetoging te laten plaatsvinden. De betogingsvrijheid impliceert namelijk ook het recht om in de vorm van een tegenbetoging zijn ongenoegen te uiten over de boodschap van de andere betogers en beide betogingen verdienen een evenwaardige bescherming.[[198]](#footnote-198) Zo zal een tegenbetoging niet geweigerd kunnen worden louter en alleen zodat de oorspronkelijke betoging zonder enige tegenstand kan plaatsvinden.[[199]](#footnote-199)
4. De principes voor deze thematiek zijn dus zeer helder. Uit een analyse van de rechtspraak blijkt dat de Belgische rechtscolleges deze principes volledig volgen. Ook voor de Raad van State volstaat het gevaar dat een “*hostile audience*” zal tegenbetogen niet om een betoging te verbieden. Zo moest de Raad van State zich in 2007 uitspreken over het schorsingsberoep ingesteld tegen de weigering van de burgemeester van Sint-Genesius-Rode op de vraag van het Katholiek Vlaams Hoogstudenten Verbond om een betoging te houden voor Vlaamse onafhankelijkheid. De burgemeester verbood de betoging omdat enkele Waalse politieke organisaties hadden opgeroepen om een tegenbetoging te houden.

De Raad van State stelde met betrekking tot de tegenmanifestaties dat:

*“het motief met betrekking tot het gevaar voor agitatie en escalatie van incidenten, inzonderheid ten gevolge van tegenmanifestaties, […] in de huidige stand van de procedure als te algemeen en te weinig gestaafd voor[komt]. Het kan bezwaarlijk zo zijn dat, in het algemeen, het recht om een betoging te houden afhankelijk is van de instemming van de tegenstanders van de betoging - in die zin dat zij geen tegenacties overwegen. De loutere vrees voor tegenacties vermag dan ook niet een betogingsverbod te verantwoorden.”*[[200]](#footnote-200)

1. Ook in een meer recent arrest past de Raad van State deze principes toe. In april 2014 wilde het Vlaams Belang een verkiezingsmeeting organiseren in een zaal in Brussel. Verschillende linkse politieke organisaties hadden te kennen gegeven tegen deze meeting te zullen betogen. Dit zette de aanhangers van het Vlaams Belang er op hun beurt toe aan een tegenbetoging aan te kondigen. Dit alles zorgde ervoor dat het Coördinatie Orgaan van Dreigingsanalyse (hierna: OCAD) vreesde voor gewelddadige incidenten en een hoog dreigingsniveau aan het evenement toekende. Ook de politiecommissaris van de stad Brussel gaf een negatief advies. De burgemeester beriep zich op deze stukken om de verkiezingsmeeting en elke betoging te verbieden. Tegen deze beslissing trok het Vlaams Belang naar de Raad van State. De Raad stelt in zijn arrest dat de verkiezingsmeeting, die een privévergadering in een besloten ruimte uitmaakt, geen risico met zich meebrengt voor de openbare orde. Het zijn daarentegen de verschillende betogingen die voor onlusten kunnen zorgen.

“*In die omstandigheden*”, aldus de Raad,“*komt het aan de overheid toe aannemelijk te maken dat de verstoring van de openbare orde die wordt gevreesd, niet kan worden weggenomen door specifiek op te treden tegen die betoging en tegenbetoging. Anders dan wat de verwerende partijen menen, dient immers op het eerste gezicht, wanneer ernstige confrontaties worden gevreesd van personen van een totaal ander gezindte, deze vrees niet gekeerd te worden door het verbieden van het geplande evenement, maar door het verbieden van tegenacties en het inschakelen van de politiemacht. Als zodanig verantwoordt op zich de loutere omstandigheid of vrees dat een ernstige verstoring dreigt door geplande betogingen en tegenbetogingen naar aanleiding van het geplande evenement, op zich niet het verbieden van het evenement van de verzoekers.”*[[201]](#footnote-201)

De stad Brussel kon niet aantonen dat de dreiging voor de openbare orde enkel kon worden weggenomen door op te treden tegen de verkiezingsmeeting. De Raad van State schorste dan ook de beslissing. Uit het arrest volgt dat wanneer het gevaar voor de openbare orde enkel voortvloeit uit een tegenbetoging, de overheid het gevaar moet keren door deze tegenbetoging te verbieden.[[202]](#footnote-202) Enkel wanneer de overheid kan aantonen dat ze niet de middelen heeft om ook de oorspronkelijke, vredevolle vergadering te laten doorgaan zonder daarbij de openbare orde in het gedrang te brengen, mogen zowel de oorspronkelijke vergadering als de tegenbetoging verboden worden.[[203]](#footnote-203) Hierop wordt later verder in gegaan.

1. Wanneer de burgemeester een betoging verbiedt uit vrees voor gewelddadige tegenbetogingen, moet hij zijn beslissing uiteraard voldoende motiveren. Dit houdt in dat de motivering in rechte en in feite evenredig is aan het belang van de genomen beslissing[[204]](#footnote-204)en dat de aangehaalde redenen volstaan om de beslissing te dragen.[[205]](#footnote-205) In het geval van een tegenbetoging zal de burgemeester dus concrete redenen moeten geven waaruit blijkt dat er een risico is voor gewelddadige tegenbetogingen en dat de openbare orde niet gevrijwaard kan worden door enkel deze gewelddadige tegenbetoging te verbieden. Om dit aan te tonen, zal hij zich in de praktijk vaak beroepen op adviezen van het lokale politiekorps of het OCAD.[[206]](#footnote-206) Een motivering via verwijzing naar dergelijke stukken mag, maar is aan enkele voorwaarden onderworpen.[[207]](#footnote-207) De burgemeester mag zich op alle beschikbare informatie baseren om zijn beslissing te motiveren. Zo mag hij rekening houden met vroegere betogingen van dezelfde organisator die de openbare orde hebben verstoord.[[208]](#footnote-208) Daarnaast kan een betoging ook rechtmatig geweigerd worden wanneer vroegere betogingen over een vergelijkbaar thema tot onlusten hadden geleid, zelfs wanneer deze betoging in een andere gemeente plaatsvond.[[209]](#footnote-209) Verder mag de burgemeester ook met feitelijkheden zoals het algemene politieke klimaat rekening houden om in te schatten of een betoging al dan niet tot ordeverstoringen zal leiden.[[210]](#footnote-210)
2. De Raad van State zal een sterke inhoudelijke toetsing van de bestreden beslissing doorvoeren. Als de burgemeester niet voldoende overtuigend kan aantonen dat de tegenbetoging of de oorspronkelijke betoging de openbare orde in gevaar zullen brengen, zal het besluit worden geschorst.[[211]](#footnote-211) Ook de burgerlijke rechters in kortgeding voeren een doorgedreven inhoudelijke toetsing door van de motivering door de burgemeester.[[212]](#footnote-212) Een weigeringsbeslissing die enkel gewag maakt van “een weigering ter vrijwaring van de openbare orde” en “een vrees voor tegenbetogingen” zal niet geaccepteerd worden om de vrijheid van vergadering te beperken wanneer dit niet gestaafd wordt met concrete feiten.[[213]](#footnote-213)

## Ontoereikende ordehandhavingsmiddelen

1. Een dreigende ernstige ordeverstoring kan alleen dan een verbod om te betogen verantwoorden wanneer de overheid kan aantonen dat ze niet over voldoende ordehandhavingsmiddelen beschikt om alles in goede banen te leiden. Dit kan bijvoorbeeld voorvallen wanneer er al verschillende betogingen op een dag zijn gepland, waardoor er geen agenten meer beschikbaar zijn om nog een nieuw aangevraagde betoging te begeleiden.
2. Het Europees Hof heeft in de zaak *Plattform Ärzte für das Leben* geoordeeld dat op de overheid de positieve plicht rust om de betogers zonder vrees en veilig hun mening te laten uiten.[[214]](#footnote-214) Dit impliceert in de eerste plaats dat de overheid de betogers tegen mogelijke tegenbetogers moet beschermen. Doorheen de jaren is echter gebleken dat het Hof nog andere positieve verplichtingen uit artikel 11 EVRM afleidt. Zo moet het verkeer worden omgeleid,[[215]](#footnote-215) moeten er eerste hulpdiensten aanwezig zijn,[[216]](#footnote-216) moet er bij grote betogingen een persoon worden aangesteld die in contact staat met de organisatoren[[217]](#footnote-217) en moet er een onderzoek worden gevoerd naar de personen die een betoging hebben belemmerd.[[218]](#footnote-218)
3. Het Hof heeft zich tot op heden niet uitgesproken over de vraag wat de verplichting om te voorzien in voldoende politiebescherming inhoudt. Het Hof kent ter zake een ruime marge van appreciatie toe aan de overheden. Op dit vlak is echter een interessante ontwikkeling te vinden in de rechtspraak van de Raad van State. In een zaak van 2000 vroeg de voorzitter van de vereniging voor Congolese advocaten in België toelating aan de burgemeester van Brussel om een betoging te mogen houden. Hij wilde daarmee de toenmalige mensenrechtenschendingen in Congo ook hier in België onder de aandacht brengen. De burgemeester weigerde de aanvraag echter aangezien op de aangevraagde datum de “EURO2000-top” plaatsvond in Brussel en alle beschikbare agenten in het kader van dat evenement werden ingezet. Er bleven volgens de burgemeester dan ook geen agenten over om de openbare orde te kunnen garanderen tijdens de aangevraagde betoging. Hierop tekende de organisator beroep aan bij de Raad van State in uiterst dringende noodzakelijkheid en baseerde zich hierbij onder meer op een schending van artikel 11 EVRM. De Raad verwierp het middel als volgt:

‘*Considérant que la restriction apportée par l'acte attaqué à la liberté de réunion est précisément motivée par des impératifs de sûreté publique et de maintien de l'ordre; qu'à cet égard, le Conseil d'Etat ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité et que la décision attaquée n'apparaît pas comme une mesure manifestement disproportionnée; que le moyen n'est pas sérieux;*’[[219]](#footnote-219)

De beslissing van de burgemeester om de betoging te verbieden omdat er niet genoeg agenten waren om de openbare orde bij zowel de EURO2000-top als de betoging te vrijwaren, kwam de Raad dus niet als manifest disproportioneel voor. Het komt dan niet aan de Raad toe om zijn beslissing in de plaats te stellen van de beslissing van het bestuur.[[220]](#footnote-220) Het middel was dus ongegrond.

1. Hoewel dit arrest juridisch gezien zeker verdedigbaar is, zien we in twee latere gelijkaardige zaken een volledig andere houding van de Raad. In een arrest van 2007 verbood de burgemeester een betoging gelet op het risico op gewelddadige tegenbetogingen en gelet op het kleine politiekorps van de gemeente. Door dit kleine korps kon de burgemeester namelijk niet garanderen dat het niet tot onlusten zou komen tussen de verschillende betogers. Hoewel de Raad in lijn met zijn arrest van 2000 had kunnen oordelen dat dit een afdoende motivering voor de weigeringsbeslissing was, besloot hij hier wel tot een schending van de vrijheid van vergadering. De Raad stelde namelijk dat:

*‘het motief met betrekking tot de beperkte mankracht van de lokale politie […] op het eerste gezicht niet [kan] overtuigen. Immers laat de burgemeester totaal onbesproken de mogelijkheid die zij heeft om, wanneer de middelen van de lokale politie niet volstaan, de federale politie te vorderen.*’[[221]](#footnote-221)

1. Deze kentering in de rechtspraak is opmerkelijk. Dit arrest en het arrest van 15 juni 2000 zijn namelijk terug te brengen tot exact dezelfde problematiek: de gemeente heeft te weinig ordehandhavingsmiddelen tot haar beschikking om de veiligheid van de betogers te garanderen. Toch oordeelt de Raad hier dat de beslissing van de burgemeester niet overtuigend was en dat zij de federale politie had moeten opvorderen. Een mogelijke verklaring voor dit verschil kan gevonden worden in het feit dat de burgemeester in deze zaak zelf contact heeft opgezocht met de federale politie, maar uiteindelijk besloten heeft deze niet in te schakelen. De Raad stelt namelijk dat het stilzwijgen van de burgemeester over het inschakelen van de federale politie des te opvallender is, aangezien er blijkbaar contacten zijn geweest en de weigeringsbeslissing gewag maakt van “een grondige evaluatie van de toestand met de Federale Politie”.[[222]](#footnote-222)
2. Hoewel dit laatste nog een verklaring zou kunnen zijn voor het verschil in rechtspraak tussen de twee bovenstaande zaken, is dit aspect niet aanwezig bij de recente zaak van april 2014.[[223]](#footnote-223) In deze zaak werd een beslissing aangevochten waarin de burgemeester van Brussel een evenement van het Vlaams Belang verbood omdat de stad niet de middelen had om de betoging door te laten gaan aangezien de meeste agenten nodig waren om de veiligheid van een Euro-Afrikaanse top te garanderen, die op datzelfde moment plaatsvond. De Raad van State stelt echter dat uit het dossier niet blijkt dat de burgemeester heeft overwogen om de federale politie te vorderen wanneer men zag dat de middelen van de lokale politie niet volstonden en beslist hierdoor dat het middel ernstig is.[[224]](#footnote-224) Verder stelt de Raad dat – in tegenstelling tot de zaak van 2007 – uit geen van de stukken uit het administratief dossier blijkt dat er overwogen is om beroep te doen op de federale reserve. Waar de Raad de mogelijkheid tot opvordering van de federale politie in de zaak van 2007 dus nog kon lezen in het administratief dossier zelf, heeft hij hier zelf deze voorwaarde ingelast. Dit is op zijn minst een opmerkelijke verandering ten opzichte van zijn arrest van 2000.
3. Hoewel men uit deze twee arresten niet kan afleiden dat dit vaste rechtspraak van de Raad zal worden, kunnen er vragen worden gesteld bij deze uitspraken. Met name rijst de vraag of de Raad hier niet nogal ver gaat in zijn toetsing. Er zijn hierover twee standpunten mogelijk. In wat volgt bespreken we eerst de argumenten die tegen deze uitspraken van de Raad kunnen worden aangevoerd en daarna de argumenten die deze lijn van rechtspraak ondersteunen.
4. Tegen de bovenstaande arresten van de Raad kan men inbrengen dat noch de toepasselijke wetgeving, noch de relevante omzendbrieven een verplichting opleggen aan de burgemeester om de federale politie op te vorderen.[[225]](#footnote-225) Artikel 43 van de Wet Geïntegreerde Politie stelt enkel dat de burgemeester de federale politie *kan* opvorderen wanneer de middelen van de lokale politie ontoereikend zijn. Ook de doctrine heeft het niet over een verplichting.[[226]](#footnote-226) De beslissing tot opvordering van de federale politie is dus een louter facultatieve bevoegdheid van de burgemeester. Verder geeft de Nieuwe Gemeentewet aan de burgemeester de vrije beoordelingsbevoegdheid over de middelen die hij aanwendt om de openbare orde in zijn gemeente te vrijwaren. Hij beschikt in zake over een discretionaire bevoegdheid.[[227]](#footnote-227) Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State kan de Raad in zo’n geval slechts een marginale toetsing uitvoeren en enkel kennelijk onredelijke beslissingen vernietigen.[[228]](#footnote-228) De Raad heeft dit begrip zelf in zijn rechtspraak gedefinieerd: kennelijk onredelijk is die beslissing “die in die concrete omstandigheden ontoelaatbaar is voor elke redelijke persoon”[[229]](#footnote-229) of “die geen zorgvuldig handelende overheid zou maken”[[230]](#footnote-230). De Raad mag met andere woorden niet op de stoel van het bestuur gaan zitten en zijn mening niet in de plaats stellen van die van het bestuur.[[231]](#footnote-231) Wanneer we deze invulling van het begrip in het achterhoofd houden, kunnen er toch vraagtekens worden geplaatst bij bovenstaande rechtspraak van de Raad. Is de beslissing om de federale politie niet op te vorderen een beslissing die geen enkel zorgvuldig handelende overheid zou maken? Of sterker nog: is het ontoelaatbaar voor elke redelijke burgemeester om geen beroep te doen op de federale politie om een betoging te kunnen laten doorgaan wanneer er diezelfde dag in die gemeente al verschillende andere betogingen en een Euro-Afrikaanse top staan gepland?
5. Toch zijn er ook argumenten die deze lijn van rechtspraak van de Raad kunnen ondersteunen. Zo stelde OPDEBEEK reeds in 1992 dat uit de algemene zorgvuldigheidsplicht een verplichting voor het bestuur kan voortvloeien om te handelen, zelfs wanneer de wetgever hem een facultatieve bevoegdheid heeft gegeven. Wanneer de wetgever een bepaalde bevoegdheid toekent, maar deze omschrijft als een facultatieve bevoegdheid, is het immers de bedoeling van de wetgever dat deze bevoegdheid soms wel, soms niet wordt uitgeoefend.[[232]](#footnote-232)
6. Ons inziens zijn er in dit geval overtuigende redenen om de bevoegdheid tot het opvorderen van de federale politie hier wel uit te oefenen. De federale politie zou hier namelijk opgeroepen worden zodat de burgemeester voldoende mankracht tot zijn beschikking heeft om de aangevraagde betogingen te laten doorgaan. Dit betekent dat de burgers de mogelijkheid krijgen om hun betogingsrecht effectief te verwezenlijken. Zoals CORNELIS stelt, is de beoordeling van het bestuur niet volledig vrij: wanneer de wetgever een bevoegdheid toewijst, is het met de opdracht om deze bevoegdheid aan te wenden in het algemeen belang.[[233]](#footnote-233) Het effectief verwezenlijken van grondrechten is duidelijk in het algemeen belang. Dit alles ondersteunt de rechtspraak van de Raad waarin hij de burgemeester verplicht om gebruik te maken van zijn facultatief recht om de federale politie op te vorderen.
7. Ten overvloede moet er op worden gewezen dat er in de doctrine steeds meer stemmen opgaan die een ruimere toetsingsbevoegdheid van de Raad van State voorstaan. De huidige marginale controle van de Raad, waarbij enkel manifest onredelijke bestuurshandelingen worden vernietigd, impliceert dat de overheid wel de bevoegdheid zou hebben om “gewoon” onredelijke beslissingen te nemen. Dergelijke positie is onaanvaardbaar.[[234]](#footnote-234) Het lijkt er ook op dat de toetssteen die de Raad gebruikt, alvast in bepaalde kamers,[[235]](#footnote-235) is verschoven van “kennelijk onredelijk” naar “onredelijk” zonder meer.[[236]](#footnote-236) In bepaalde zaken heeft de Raad dit zelfs uitdrukkelijk erkend.[[237]](#footnote-237)
8. De recente rechtspraak van de Raad van State is ons inziens dan ook rechtmatig. Het feit dat de effectieve verwezenlijking van grondrechten op het spel staat, is voldoende om de burgemeester te kunnen verplichten de federale politie op te vorderen, ook al beschikt hij hier volgens de wetgever over een facultatieve bevoegdheid. Uiteraard dient men ook rekening te houden met de specifieke regels inzake de voorwaarden en de gevolgen van de opvordering. De burgemeester moet zijn vordering richten aan de bestuurlijke directeur-coördinator.[[238]](#footnote-238) Deze moet nagaan of aan de formele voorwaarden van artikel 8 van de Wet op het Politieambt en aan de twee inhoudelijke voorwaarden van artikel 43 van de Wet op de Geïntegreerde Politie werd voldaan. Hij moet controleren of er werkelijk sprake is van een “ramp, onheil, schadegeval, oproer, kwaadwillige samenscholing of ernstige en nakende bedreiging van de openbare orde” en of de middelen van de lokale politiezone werkelijk ontoereikend zijn.[[239]](#footnote-239) Dit laatste houdt een echte inhoudelijke toetsing in. Zo zijn de middelen van een lokale politiezone niet ontoereikend wanneer er teveel agenten op hetzelfde moment met verlof zijn.[[240]](#footnote-240) Wanneer aan deze verschillende voorwaarden is voldaan, zal de federale politie gehouden zijn op de vordering van de burgemeester in te gaan. Zij mag zelf niet over de opportuniteit van de aanvraag oordelen.[[241]](#footnote-241) Belangrijk is dat dit vorderingsrecht geen beperking kent naar de capaciteit van de federale politie.[[242]](#footnote-242) Zelfs wanneer de federale politie zelf niet voldoende ordehandhavingsmiddelen heeft om de vordering uit te voeren, zal zij toch gehouden zijn om de gevraagde middelen naar de vorderende burgemeester te sturen. De minister van Binnenlandse Zaken zal in dit geval zelf, op basis van artikel 64 van de Wet Geïntegreerde Politie, het lokale politiekorps van een naburige gemeente moeten opvorderen en deze middelen ter beschikking stellen van de burgemeester die de oorspronkelijke vordering heeft ingediend.[[243]](#footnote-243) Op deze manier kan er dus steeds worden voorzien in voldoende ordehandhavingsmiddelen wanneer de middelen van een lokale politiedienst niet volstaan. Dit vergt echter wel een goede en snelle communicatie tussen de verschillende actoren.
9. Dit alles doet nog een andere vraag rijzen. In welke mate kan de overheid beroep doen op de organisator van de betoging om de openbare orde te vrijwaren? Kan de burgemeester van de organisator verwachten dat hij zelf een ordedienst organiseert? Deze vraag is aan bod gekomen in een arrest van 2009.[[244]](#footnote-244) De Arabisch Europese Liga wilde een betoging organiseren in Antwerpen naar aanleiding van de toenmalige onrustwekkende ontwikkelingen in het Midden-Oosten. De burgemeester stond de betoging toe, maar onder de volgende opschortende voorwaarden:

*"1. De reisroute is dezelfde als die van de manifestatie van 4 januari 2009 om de hinder in de binnenstad tot een minimum te herleiden, te weten: […]*

*2. uw organisatie zal voorzien in een interne ordedienst van minstens 50 deelnemers (of 10% van het geschatte aantal deelnemers) die én ouder zijn dan 20 jaar én een fluo gele overgooier dragen. De organisatie is verplicht om een nominatieve lijst te geven met de namen van deze 50 medewerkers, alsmede de geboortedatum en GSM nummer. Indien deze schatting de 500 overstijgt, wordt de interne ordedienst verhoogd met 1/10e medewerkers onder dezelfde voorwaarde.*

*3. uw organisatie bezorgt de politie een draaiboek. Daarin wordt het verloop van de manifestatie beschreven en de maatregelen die uw organisatie zal nemen om de manifestatie rustig te laten verlopen voor, tijdens en na de betoging."*

De Arabisch Europese Liga betoogde dat deze maatregelen eigenlijk een preventief verbod betekenden, omdat het voor haar onmogelijk was om dergelijke interne ordedienst te organiseren. De Raad van State zag in deze drie voorwaarden echter geen onevenredige inmenging met de vrijheid van vergadering.

1. Bij dit standpunt van de Raad kunnen echter vraagtekens geplaatst worden. Het uitgangspunt is immers dat er op de overheid positieve verplichtingen rusten om de nodige maatregelen te nemen zodat vreedzame betogingen vlot kunnen verlopen en de veiligheid van de deelnemers gegarandeerd wordt.[[245]](#footnote-245) Dit sluit niet uit dat er ook een zekere verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de organisatoren van de betoging. Staten moeten zich er echter van weerhouden om onredelijke indirecte beperkingen op te leggen[[246]](#footnote-246) door onredelijke eisen te stellen. [[247]](#footnote-247) Daarbij moet ons inziens rekening gehouden worden met de concrete situatie. Zo is het zeker voor kleinere organisaties niet vanzelfsprekend om een eigen ordedienst van 50 personen samen te krijgen, laat staan een tiende van het verwachte aantal deelnemers wanneer dit de 500 overschrijdt. Dergelijke voorwaarde maakt het zeer moeilijk voor kleinere organisaties om maatschappelijk relevante betogingen te organiseren die veel deelnemers kunnen aantrekken en kan dan ook in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel. Ook wanneer verwacht mag worden dat betogingen vreedzaam en rustig zullen verlopen, is het disproportioneel om de organisator te verplichten in een eigen ordedienst te voorzien. Wanneer de betoging een gevoelig onderwerp heeft waardoor er meer kans is op een verstoring van de openbare orde, kan het dan weer wel proportioneel zijn om een eigen ordedienst te vereisen. Ook hier moet er wel steeds op worden gelet dat er geen te zware inspanning van de organisator wordt gevraagd. Het vrijwaren van de openbare orde blijft in de eerste plaats immers een taak van de gemeentelijke overheden. De rechter zal in elk geval dus afzonderlijk moeten nagaan of het wel noodzakelijk was om een interne ordedienst te vereisen. Wanneer dit het geval is, zal nog steeds moeten worden aangetoond dat de openbare orde niet ook met minder mensen zou kunnen worden gevrijwaard en dat er geen disproportioneel grote inspanning van de organisator werd gevraagd. Hierbij kan onder meer rekening worden gehouden met het thema van de betoging, eventuele tegenbetogingen en eventuele onregelmatigheden bij vorige betogingen van dezelfde organisator[[248]](#footnote-248).

## Vrije doorstroom van het verkeer

1. Het is duidelijk dat het recht om te betogen in strijd komt met de vrije doorstroom van het verkeer. Betogers zullen immers vaak drukke verkeersaders opzoeken om hun betoging des te opvallender te maken en desgevallend meer media aandacht te krijgen. De natuurlijke bestemming van de openbare weg is echter nog steeds de normale, gemakkelijke en rustige doorstroming van het verkeer.[[249]](#footnote-249) Er moet dus een afweging worden gemaakt tussen de belangen van de betogers en van hen die van de openbare weg gebruik wensen te maken voor verkeersdoeleinden. VELAERS stelde, ons inziens terecht, dat deze belangenafweging moet vertrekken vanuit een gunstig vooroordeel over het recht om te betogen.[[250]](#footnote-250) De vrijheid van vergadering is namelijk een grondrecht, het recht op een vlotte doorstroming van het verkeer is dat niet. Met PETERS kan men vaststellen dat de toegenomen motorisering er echter voor heeft gezorgd dat een vlot verkeer op de voorgrond is komen te staan en dat de straat op die manier veel van haar belang als ontmoetingsplaats is verloren.[[251]](#footnote-251) In die zin moet er in de afweging misschien toch meer dan vroeger het nodige belang worden gehecht aan het verkeersbelang. Het is aan de overheid om deze conflicterende belangen in de mate van het mogelijke te verzoenen of om er een te laten primeren boven de andere.[[252]](#footnote-252)
2. Het lijkt erop dat de Europese overheden het recht om te betogen vaak laten primeren op de vlotte doorstroom van het verkeer. Hierdoor is rechtspraak over deze thematiek beperkt. In de Belgische rechtsorde is er zelfs geen enkel vonnis of arrest te vinden waarin het rechtscollege een afweging maakt tussen de betogingsvrijheid en de vrije doorstroom van het verkeer. In wat volgt, wordt de relevante rechtspraak van het EHRM besproken en wordt een vergelijking gemaakt met de Nederlandse rechtsorde, waar wel rechtspraak over deze thematiek is te vinden.
3. Het uitgangspunt van het EHRM is dat een betoging een zekere vorm van hinder en ongemak moet kunnen veroorzaken voor de bevolking en een verstoring van het dagelijks leven met zich mag meebrengen.[[253]](#footnote-253) Het loutere feit op zich dat het verkeer hinder ondervindt van een betoging is dan ook niet genoeg om deze te verbieden.[[254]](#footnote-254) Daarentegen stelt het Hof wel dat het willen vrijwaren van het verkeer een legitieme doelstelling kan zijn zoals voorgeschreven in artikel 11 §2 EVRM, meer bepaald het voorkomen van wanordelijkheden en het beschermen van rechten en vrijheden van anderen.[[255]](#footnote-255) Het is echter de taak van de overheid om het verkeer te leiden en te zorgen dat het verkeer en de betoging zo weinig mogelijk hinder van elkaar ondervinden.[[256]](#footnote-256) Het is dus wel degelijk mogelijk dat een betoging wordt geweigerd vanuit verkeersoverwegingen, maar slechts in eerder uitzonderlijke situaties waar er echt geen alternatief bestaat voor de doorstroom van het verkeer of waar het verkeer disproportionele hinder zou ondervinden. De vraag of een weigering, louter gestoeld op verkeersoverwegingen, noodzakelijk is in een democratische samenleving kan niet *in abstracto* gemaakt worden, maar moet afzonderlijk in elke zaak beoordeeld worden aan de hand van de concrete elementen.[[257]](#footnote-257) Zo kan er worden gekeken naar het verwachte aantal deelnemers[[258]](#footnote-258) en de oppervlakte van de plaats waar de manifestatie zou plaatsvinden[[259]](#footnote-259) of kan men rekening houden met het feit dat de manifestatie gehouden zou worden in een eenrichtingsstraat, waar de doorstroom van het verkeer minder belangrijk is.[[260]](#footnote-260) Hoewel het EHRM de mogelijkheid dus niet uitsluit dat een betoging rechtmatig wordt geweigerd louter en alleen uit verkeersoverwegingen, stelt het Hof dat de betogingsvrijheid de regel is en de vrije doorstroom van het verkeer de uitzondering. De overheid zal dus zeer overtuigend moeten kunnen aantonen dat het verkeersbelang in een concrete situatie zwaarder doorweegt dan de betogingsvrijheid.[[261]](#footnote-261)
4. De vraag rijst hoe het zit met betogers die opzettelijk het verkeer hinderen. Betogers zullen immers vaak opzettelijk drukke verkeersaders uitkiezen om meer aandacht van de media te krijgen en hun boodschap zo meer kracht bij te zetten. Zo kan worden gedacht aan de protestactie van de Belgische boeren die vorige zomer de grensovergang naar Frankrijk blokkeerden met hun tractors. Ook hebben sommige betogingen net tot doel om verkeershinder te veroorzaken omdat dit een deel van hun boodschap uitmaakt.[[262]](#footnote-262) Hoewel het Europees Hof de betogingsvrijheid vaak zal laten primeren op verkeersoverwegingen, is dit veel minder het geval wanneer het verkeer moedwillig wordt verstoord. Ook al blijft het Hof ook hier nog steeds van mening dat de gemeenschap zich bepaalde ongemakken moet laten welgevallen door betogingen, stelt het Hof dat de graad van tolerantie vermindert wanneer mensen opzettelijk hinder willen veroorzaken.[[263]](#footnote-263) De marge van appreciatie voor de lidstaten wordt dan groter.[[264]](#footnote-264) Zo stelde het Hof dat het dwangmatig verwijderen van verschillende betogers die met hun voertuig de autostrade blokkeerden door een syndicale actie van de transportsector geen onevenredige inmenging van de vrijheid van vergadering uitmaakte.[[265]](#footnote-265) In dezelfde zin was het niet in strijd met artikel 11 EVRM om een administratieve boete op te leggen aan een persoon die een straat richting een militaire basis blokkeerde uit protest tegen de nucleaire bewapening van het land.[[266]](#footnote-266) In een vergelijkbaar, recent arrest besliste de Grote Kamer dat het sanctioneren van boeren die met hun tractors drie grote autostrades blokkeerden geen inbreuk op artikel 11 EVRM uitmaakte.[[267]](#footnote-267)
5. Een tweede element dat het EHRM in rekening brengt bij zijn proportionaliteitstoets is de vraag of de betogers hun mening duidelijk tot uiting hebben kunnen brengen. Wanneer dit zo is, zal elke verdergaande actie die tot hinder of ongemakken van de medeburgers leidt, beperkt mogen worden.[[268]](#footnote-268) Wanneer dit niet zo is, zullen de medeburgers de hinder en ongemakken moeten gedogen als de prijs die ze betalen voor de democratie. Zo is het niet onredelijk om een sit-in te ontbinden wanneer die al een week aan de gang was en al een week de vrije doorgang voor voetgangers verhinderde.[[269]](#footnote-269) Evenzo was het niet disproportioneel om een kerk te ontruimen die al twee jaar door hongerstakers werd bezet, gezien het feit dat de hygiënische situatie ontoereikend was geworden en de gezondheid van de deelnemers snel achteruitging.[[270]](#footnote-270) In vergelijkbare zin stelde het Hof dat een sit-in die al drie jaar lang elke zaterdag plaatsvond en ook elke keer het verkeer stoorde, rechtmatig mocht worden beëindigd door de politie. Het Hof stelde:

‘*La Cour note que l'essence de la liberté de manifestation est la possibilité pour tout citoyen d'exprimer son opinion et son opposition, voire de contester toute décision venant de tout pouvoir quel qu'il soit. Cependant, elle n'est nullement liée à l'obtention d'un résultat donné. Dans la présente affaire, elle observe que la manifestation se tenait depuis mai 1995 tous les samedis, sans ingérence de la part des autorités. Elle estime que les requérants avaient ainsi atteint leur objectif, celui d'attirer l'attention de l'opinion publique sur un problème d'actualité. En revanche, il est évident qu'un tel rassemblement dans un lieu public, se répétant tous les samedis matins, depuis plus de trois ans, avait acquis un caractère presque permanent, perturbant ainsi la circulation et causant un trouble certain à l'ordre public Aux yeux de la Cour, dans les circonstances particulières de l'affaire et en tenant compte de la durée et du nombre des manifestations précédentes, les autorités ont réagi dans le cadre de la marge d'appréciation qui est reconnue aux États en cette matière.*’[[271]](#footnote-271)

1. De rechtspraak van het Hof met betrekking tot de belangenafweging tussen de betogingsvrijheid en de vlotte doorstroom van het verkeer valt dus als volgt samen te vatten: in beginsel kent het Hof een ruime bescherming toe aan de betogingsvrijheid en zullen beperkingen die louter op verkeersbelangen zijn gestoeld niet snel als noodzakelijk in een democratische samenleving worden beschouwd. Op de staat rust namelijk de positieve verplichting om het verkeer zo te regelen dat de betoging kan plaatsvinden zonder een al te erge impact op het verkeer te hebben. Als er eenmaal voldoende ruimte is geweest om van de vrijheid van vergadering en de vrijheid van meningsuiting gebruik te maken, wordt de appreciatiemarge voor de staat ruimer en zal de getroffen maatregel sneller als proportioneel worden beoordeeld. Dit geldt ook voor betogingen die opzettelijk hinder willen veroorzaken, ook hier wordt de appreciatiemarge voor de lidstaten groter.
2. Er is ons maar één uitspraak van een Belgisch rechtscollege bekend waarin rekening wordt gehouden met de impact van een betoging op het verkeer. De Raad van State vond het in een recente zaak namelijk niet onevenredig dat de burgemeester van Brussel een betoging verbood, maar een statische manifestatie wel toeliet. De verzoeker organiseerde namelijk regelmatig betogingen, die altijd maar een zeer beperkt aantal deelnemers lokten en een onevenredig zware hinder voor het verkeer vormden.[[272]](#footnote-272) Rechtspraak waar echt een afweging wordt gemaakt tussen het verkeersbelang en de betogingsvrijheid is echter niet te vinden. In de Nederlandse rechtsorde bestaat dit soort rechtspraak wel. Een mogelijke verklaring hiervoor kan worden gevonden in het feit dat de Nederlandse grondwet uitdrukkelijk erkent dat het recht tot betoging kan worden beperkt in het belang van het verkeer.[[273]](#footnote-273) Aangezien de Nederlandse overheid eveneens gebonden is door de beginselen van de rechtspraak van het EHRM en daarenboven binnen een vergelijkbaar kader van ordehandhaving optreedt, lijkt het ons interessant om hierna kort op enkele uitspraken van de Nederlandse rechter in te gaan.
3. In een vonnis van 2004 moest de rechtbank van Utrecht zich als voorzieningsrechter uitspreken over de wettigheid van een besluit van de burgemeester, waarin een betoging werd geweigerd uit verkeersoverwegingen. Ook al had de burgemeester *in casu* gesteld dat de gevraagde route een te grote verkeerschaos met zich zou meebrengen en had hij een alternatieve route voor de betoging voorgesteld, wilde de organisator beslist zijn voorgenomen route volgen. De betoging was namelijk gericht tegen de olie industrie en het overmatig autogebruik. De organisator gaf dan ook aan dat het hinderen van het verkeer net bij deze betoging hoorde. Als reactie hierop verbood de burgemeester de betoging. De voorzieningsrechter wees het verzoek tot vernietiging af.[[274]](#footnote-274) Het was namelijk niet onredelijk voor de burgemeester om de betoging te verbieden uit verkeersoverwegingen nadat hij overtuigend had kunnen aantonen dat er geen mogelijkheid was om het verkeer om te leiden zodat de betoging en het verkeer geen hinder van elkaar ondervonden. Daarenboven weigerde de organisator in te gaan op de voorgestelde alternatieve route.
4. Deze rechtspraak lijkt ons in overeenstemming te zijn met bovenstaande principes van het EHRM. Hoewel op de overheid de positieve verplichting rust om het verkeer zo te regelen dat het verkeer en de betoging zo weinig mogelijk hinder van elkaar ondervinden, is dit ook hier geen resultaatsverbintenis. Wanneer het door het specifieke stratenplan niet redelijk mogelijk is om het verkeer om te leiden, kan de betoging verboden worden. De hinder die veroorzaakt wordt, gaat dan verder dan wat normaal door de bevolking moet worden gedoogd. Daarenboven werd hier door de burgemeester een alternatieve route voorgesteld die de verkeersbelangen en de belangen van de betogers kon verzoenen, maar werd dit alternatief door de organisator geweigerd. De organisator bevindt zich dan in een vergelijkbare positie als een organisator die opzettelijk hinder veroorzaakt. Het EHRM kent in dergelijke situatie een ruimere appreciatiemarge toe aan de overheid.
5. In tegenovergestelde zin is het onredelijk voor de burgemeester om een betoging te weigeren uit verkeersoverwegingen wanneer deze betoging enkel in de buitenste delen van de stad zal plaatsvinden en het verkeer slechts miniem zal verstoren.[[275]](#footnote-275) De verkeersveiligheid en de veiligheid van winkelende mensen is dan weer wel voldoende reden om te verbieden dat een betoging plaatsvindt in een drukke winkelstraat.[[276]](#footnote-276) Ook het feit dat bepaalde wijken bereikbaar moeten blijven voor ambulance- en hulpdiensten is een pertinente overweging die kan volstaan om een betoging te weigeren.[[277]](#footnote-277)
6. Uit dit alles blijkt duidelijk dat de beslissing om een betoging te weigeren uit verkeersoverweging een steeds *in concreto* moet worden genomen en van veel verschillende factoren afhangt.[[278]](#footnote-278) Zo kan men onder meer rekening houden met het stratenplan, eventuele alternatieve routes, de verwachte verkeersdrukte op een bepaalde dag[[279]](#footnote-279) en eventuele verbouwings- of wegenwerken die de verkeerscirculatie op zich al hinderen.[[280]](#footnote-280) Belangrijk is dat de burgemeester zijn beslissing terdege motiveert en al deze aspecten weergeeft.[[281]](#footnote-281) Ook kan van een burgemeester worden verwacht dat hij in dergelijk geval advies inwint en de beslissing niet louter op zijn eigen inschattingen neemt.[[282]](#footnote-282)

## Spontane betogingen

1. Er werd al vermeld dat zowel de Belgische grondwet als de rechtspraak van het EHRM aanvaarden dat een betoging aan een voorafgaande toelating wordt onderworpen.[[283]](#footnote-283) Nochtans vallen er soms gebeurtenissen voor die een onmiddellijke, collectieve reactie van de bevolking teweeg brengen. Ook voor dergelijke spontane acties moet ruimte zijn in een democratische samenleving. Er kan zelfs worden geargumenteerd dat dit soort van spontane manifestaties de meest oprechte vorm van meningsuiting is die kan voorkomen. Het is echter duidelijk dat bij dit soort betogingen niet voldaan kan worden aan de voorafgaande toelatingsplicht. De betogers moeten in deze situatie dus kiezen of ze hun recht op vreedzame vergadering willen opgeven, of het willen uitoefenen in strijd met de administratieve verplichtingen. Het houden van een betoging wanneer die niet uitdrukkelijk is toegelaten, kan trouwens een *chilling effect* hebben op de deelnemers omdat zij dan ook niet de officiële bescherming door de politie genieten.[[284]](#footnote-284) Er moet dus opnieuw een afweging tussen twee belangen worden gemaakt. Enerzijds is er het belang van de burgers die op een onaangekondigde wijze hun mening willen uiten in de vorm van een spontane betoging en op die manier ook een meerwaarde aan de democratie bieden. Anderzijds heeft de overheid er alle belang bij om op voorhand van betogingen op de hoogte te zijn, zodat ze maatregelen kan treffen om alles vlot te doen verlopen en de openbare orde zo min mogelijk in het gedrang te brengen.[[285]](#footnote-285) Ook de andere burgers hebben er belang bij om op voorhand van de betoging op de hoogte te zijn, zodat ze zich kunnen voorbereiden op de hinder die dergelijke manifestaties onvermijdelijk met zich meebrengen. Het EHRM heeft in zijn rechtspraak getracht om deze twee belangen te verzoenen.
2. In de zaak *Bukta* heeft het Hof de ‘*immediate response*’-test uitgewerkt. Volgens deze test is het ontbinden van een vreedzame betoging, die een onmiddellijke reactie vormt op een politieke gebeurtenis, louter en alleen door het gebrek aan een voorafgaande melding een disproportionele beperking van de vrijheid van vergadering.[[286]](#footnote-286) Dit principe werd al in oudere doctrine geopperd[[287]](#footnote-287) en werd door het Hof één jaar later bevestigd in het arrest *Eva Molnar*.[[288]](#footnote-288) Het Hof maakt in de eerste plaats duidelijk dat de afwezigheid van een voorafgaande melding of toestemming een legitieme grond is voor het ontbinden van een betoging. Het Hof stelde echter ook dat het recht om spontaan te betogen in bepaalde omstandigheden deze verplichting tot voorafgaande toestemming kan opheffen, namelijk wanneer een onmiddellijke reactie op een actuele gebeurtenis een betoging rechtvaardigt. Van de algemene regel van voorafgaande melding of toelating kan dan slechts worden afgeweken als een vertraging deze collectieve actie achterhaald zou maken.[[289]](#footnote-289) Dit laatste werd door het Hof ook steeds herhaald in de latere arresten over dit onderwerp.[[290]](#footnote-290)
3. De vraag rijst hoe de overheid moet reageren op spontane betogingen die geen uiting zijn van een collectieve reactie op een actuele gebeurtenis en dus niet voldoen aan de ‘*immediate response’*-test en op betogingen die plaatsvinden zonder de verplichte voorafgaande toestemming te hebben bekomen. Het spreekt namelijk voor zich dat als een overheid administratieve verplichtingen, zoals een verplichte voorafgaande toelating, mag opleggen, zij ook sancties mag opleggen aan de burgers die deze verplichtingen miskennen.[[291]](#footnote-291) De organisatoren van manifestaties moeten zich, als actoren in het democratisch proces, uiteraard aan de regels houden die dit proces omkaderen. Toch kent het EHRM ook aan deze soort betogingen, die in strijd zijn met de administratieve verplichtingen en bijgevolg onwettig zijn, een zekere bescherming toe. Het is namelijk vaste rechtspraak van het Hof dat zelfs het feit dat een betoging niet aan de voorafgaande toelatingsplicht voldoet op zich geen inmenging in de vrijheid van vergadering verantwoordt.[[292]](#footnote-292) Hoewel de voorafgaande melding of toestemming de overheid in staat stelt om de betoging goed te laten verlopen door bijvoorbeeld het verkeer te regelen, mag het afdwingen van deze administratieve verplichtingen nooit een doel op zich worden.[[293]](#footnote-293) Als de betogers vredevol hun mening uiten en zich niet gewelddadig gedragen, wordt een zekere graad van verdraagzaamheid vereist van de overheid en zal zij de onrechtmatige betoging mogelijks zelfs tot haar einde moeten laten lopen.[[294]](#footnote-294) Waar de drempel van deze verdraagzaamheid ligt, kan niet *in abstracto* worden bepaald en hangt van de feiten van de zaak af. Wel zal het Hof opnieuw rekening houden met het feit of de betogers de ruimte hebben gekregen om vreedzaam hun mening te uiten.[[295]](#footnote-295) Wanneer dit niet zo is en de agenten de betoging onmiddellijk hebben ontbonden, ook al ging er geen dreiging van uit, zal vaak tot een schending van artikel 11 EVRM worden besloten. Een disproportionele inmenging kan ook volgen uit de sanctie die na het ontbinden van de betoging wordt opgelegd aan de deelnemers ervan. Ook hier is de rechtspraak van het Europees Hof heel casuïstisch en hangt er veel af van de specifieke feiten van de zaak. Het Hof laat in principe toe dat er lichte administratieve sancties worden opgelegd aan deelnemers van betogingen die niet zijn toegelaten,[[296]](#footnote-296) maar zwaardere sancties worden veelal niet aanvaard.[[297]](#footnote-297) Belangrijk is dat de sancties niet van die aard zijn dat ze een *chilling effect* kunnen hebben en mensen afschrikken om in de toekomst nog te betogen.[[298]](#footnote-298)
4. Zelfs wanneer de specifieke feiten van een zaak ervoor zorgen dat de beslissing tot ontbinding van de betoging noodzakelijk is in een democratische samenleving, moet het optreden van de politie nog steeds proportioneel zijn. Onnodig geweld moet uiteraard worden geschuwd. Zo maakt het gebruik van pepperspray om vreedzame betogers uiteen te drijven bijvoorbeeld een schending van artikel 11 EVRM uit.[[299]](#footnote-299) Dit geldt natuurlijk ook voor het optreden van de politie voorafgaand aan de betoging. Ook hier moet de politie proportioneel optreden om geen inbreuk te maken op artikel 11 EVRM.[[300]](#footnote-300)
5. De Belgische burgemeesters zullen dus gehouden zijn om niet-toegelaten betogingen te gedogen wanneer die een uiting zijn van een collectieve reactie op een actuele gebeurtenis. Zelfs wanneer dit niet het geval is, zal de overheid met een zekere verdraagzaamheid moeten optreden en de betogers de ruimte moeten geven om hun mening te uiten. Dit principe wordt alvast in de stad Antwerpen gerespecteerd. Daar is het namelijk vaste praktijk om een niet-toegelaten betoging door te laten gaan en onder begeleiding van de politie tot zijn einde te laten lopen. Wel zullen de deelnemers een administratieve boete opgelegd krijgen.[[301]](#footnote-301) Deze praktijk is in overeenstemming met bovenstaande rechtspraak van het EHRM en komt niet voor als disproportionele inmenging in de vrijheid van vergadering.
6. Een interessante vraag is in welke mate de positieve verplichtingen toepassing vinden op niet-toegestane betogingen. Kan men bijvoorbeeld verwachten dat een niet-toegelaten betoging beschermd wordt tegen gewelddadige tegenbetogers? Het spreekt voor zich dat de overheid geen agenten ter plaatse kan sturen om een betoging te begeleiden, wanneer ze niet van deze betoging op de hoogte werd gebracht. Daarentegen werd al vermeld dat er een zekere ruimte moet zijn voor spontane en niet-toegelaten betogingen. Het lijkt dan ook dat de positieve verplichting om de betogers zonder vrees en veilig hun mening te laten uiten ook op dit soort betogingen van toepassing is. Het EHRM lijkt ook in deze zin te oordelen.[[302]](#footnote-302)
7. Dit principe kan echter niet te rigide worden opgevat. De verplichting om de betogers te beschermen tegen gewelddadige tegenbetogers is zoals gezegd een inspanningsverbintenis en kan dus niet volkomen worden gegarandeerd.[[303]](#footnote-303) Daarenboven is een voorafgaande toestemming- of meldingsplicht niet in strijd met artikel 11 EVRM, maar noodzakelijk voor de overheid om de nodige maatregelen te nemen zodat de betoging vlot kan verlopen en zodat de veiligheid van de deelnemers kan worden gewaarborgd.[[304]](#footnote-304) Door een betoging spontaan of onaangekondigd te laten plaatsvinden, ontneemt men deze mogelijkheid aan de overheid.
8. Het optreden van de overheid moet in dit soort situaties dan ook met een zekere welwillendheid worden beoordeeld. De vraag of de overheid aan zijn inspanningsverbintenis om de betogers te beschermen heeft voldaan, is een feitelijke beoordeling die door de nationale rechters met behulp van alle concrete gegevens zal moeten worden gemaakt. Zo kan er onder meer rekening worden gehouden met de grootte van de betoging, de gevoeligheid van de boodschap en de waarschijnlijkheid van tegenreacties, hoelang de politie erover deed om agenten ter plaatse te sturen[[305]](#footnote-305) en de afstand tussen de manifestatie en eventuele patrouilles of het politiekantoor[[306]](#footnote-306). Hierbij kan er bij spontane betogingen wel worden verwacht dat de betogers als behoorlijk burger de politie helpen door hen op de hoogte te brengen van hun manifestatie.[[307]](#footnote-307)

## De (symbolische waarde van de) plaats of datum van een betoging

1. De vrijheid om een betoging te organiseren, omvat ook de vrijheid om de plaats en de datum ervan te kiezen. Principieel komt het toe aan de persoon die de betoging aanvraagt om over deze elementen te beslissen.[[308]](#footnote-308) Zo kan de keuze van de locatie worden ingegeven door de goede bereikbaarheid ervan of door het feit dat die goed zichtbaar is voor toevallige voorbijgangers. De datum wordt bijvoorbeeld gekozen door het feit dat het een feestdag is, waardoor er meer mensen aan de betoging kunnen deelnemen. De specifieke locatie of datum kunnen echter ook uit symbolische overwegingen worden gekozen. Zo zal de boodschap van een betoging tegen het terrorisme veel sterker naar voren komen wanneer deze plaatsvindt op 11 september op de plaats waar vroeger de Twin Towers stonden. Evenzo kan een manifestatie tegen kernenergie op meer steun rekenen wanneer die plaatsvindt op de verjaardag van de nucleaire ramp in Fukushima. De plaats of datum van de betoging maken hier een integraal deel uit van de boodschap van de betoging en verdienen dan ook een bepaalde bescherming.[[309]](#footnote-309) Het EHRM heeft uitdrukkelijk gesteld dat de gekozen datum of plaats een zekere symbolische waarde kunnen hebben.[[310]](#footnote-310) Wanneer de overheid reglementerend optreedt, door een bepaalde plaats of datum te verbieden of er een andere op te leggen, zal dit steeds in overeenstemming met de beperkingsvoorwaarden van artikel 11 §2 EVRM moeten gebeuren.[[311]](#footnote-311)
2. Soms zal de overheid een betoging op een specifieke plaats weigeren uit verkeersoverwegingen. Ook de vrees voor rellen met tegenbetogers wordt soms aangehaald om een betoging op een specifieke plaats te weigeren.[[312]](#footnote-312) Een bepaalde datum kan dan weer geweigerd worden omdat er die dag niet voldoende agenten beschikbaar zijn. Bovendien kan de specifieke boodschap van een betoging ervoor zorgen dat het noodzakelijk is om te verbieden dat deze betoging op een bepaalde datum of locatie plaatsvindt.[[313]](#footnote-313) De keuze van locatie en tijdstip door de organisator kan dus worden beperkt uit overwegingen voor de openbare orde. In wat volgt, wordt nagegaan hoe de Belgische rechtspraak omgaat met deze principiële keuzevrijheid van de organisator en hoe die wordt beschermd.
3. Het is belangrijk om voorafgaand nogmaals te vermelden dat de procedure tot schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid voor de Raad van State onlangs gewijzigd is. De voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel (hierna: MTHEN) is hierbij vervangen door een vereiste van spoedeisendheid.[[314]](#footnote-314) Door het wegvallen van de voorwaarde van het MTHEN zal een schorsing in principe makkelijker kunnen worden bekomen.[[315]](#footnote-315) Omdat alle relevante rechtspraak van de Raad echter nog is gewezen onder de oude procedure, wordt in wat volgt nog steeds gesproken over de voorwaarde van het MTHEN. Nadien wordt een afweging gemaakt van wat de impact van het nieuwe begrip ‘spoedeisendheid’ zou kunnen zijn op de rechtspraak van de Raad met betrekking tot de plaats en de datum van een betoging.
4. Wanneer we de rechtspraak van de Raad van State bestuderen, lijkt het erop dat de Raad de keuze van de plaats of het tijdstip van de betoging van ondergeschikt belang vindt. Wanneer een verzoeker namelijk bij uiterst dringende noodzakelijkheid een zaak aanspant bij de Raad, omdat zijn betoging niet mag doorgaan op de plaats of de datum die hij verkiest, wijst de Raad de zaak doorgaans af omdat de verzoeker geen MTHEN kan aantonen. Zo stelde de Raad dat er geen MTHEN aanwezig was toen een manifestatie tegen de regularisatie van vreemdelingen niet mocht doorgaan in het park dat de organisator had uitgekozen.[[316]](#footnote-316) Ook toen een politieke organisatie een besluit aanvocht waarin haar werd geweigerd een betoging te organiseren in het deel van Brussel dat zij verkoos, vond de Raad geen MTHEN.[[317]](#footnote-317) Dit MTHEN ontbreekt volgens de Raad omdat de organisator zijn betoging ook op een andere plaats kan houden en op die manier gebruik kan maken van zijn vrijheid van vergadering en vrijheid van meningsuiting.

De Raad van State is echter niet alleen van oordeel dat de verzoeker geen MTHEN ervaart wanneer hij zijn betoging niet kan laten plaatsvinden op de door hem gekozen plaats of datum, maar stelt tevens dat dit MTHEN ontbreekt wanneer deze locatie of datum een symbolische waarde hebben. Zo weigerde de Raad een besluit te schorsen dat aan de verzoeker verbood om een betoging te organiseren op 11 september wegens gebrek aan MTHEN, ook al verwachtte de organisator op die dag enkele duizenden aanwezigen.[[318]](#footnote-318) In een andere zaak sprak de Raad zich uit over de symbolische waarde van de plaats van een manifestatie.[[319]](#footnote-319) In deze zaak wilden enkele Congolese Belgen de mogelijke verkiezingsfraude van president Kabila in Congo ook hier in België onder de aandacht brengen. Hiervoor organiseerden ze meerdere manifestaties, verspreid over meerdere dagen, waaronder een sit-in die verschillende dagen zou duren. Deze sit-in zou doorgaan in de wijk Matonge in Brussel, een wijk die Congo symboliseert en waar veel Congolezen wonen. De plaats van de sit-in was dus nauwkeurig gekozen en had een symbolisch karakter. De meeste manifestaties van de verzoeker verliepen zonder problemen. Tijdens een betoging op 17 december waren er echter wel verschillende rellen en hierdoor besloot de burgemeester om een algemeen samenscholingsverbod uit te vaardigen ter vrijwaring van de openbare orde. Dit verbod was beperkt tot een bepaalde ruimte, waaronder de wijk Matonge. Het werd door de verzoeker aangevochten in uiterst dringende noodzakelijkheid omdat hij hierdoor zijn sit-in niet meer kon organiseren op de uitgekozen plaats. De Raad wees deze vordering echter af omdat de verzoeker geen MTHEN kon aantonen. De Raad was namelijk van oordeel dat het samenscholingsverbod slechts tot enkele wijken beperkt was en dat niets de organisator tegenhield om zijn sit-in in een andere Brusselse wijk te houden.

1. Het lijkt er dus op dat de Raad van State het MTHEN slechts moeilijk erkent wanneer de organisator wordt verboden om zijn betoging te houden op de door hem gekozen plaats of datum. Of deze elementen een symbolische betekenis meedragen, lijkt voor de Raad niet van belang te zijn. De achterliggende idee bij deze beslissingen lijkt te zijn dat de Raad meent dat er een alternatief voor de organisator voorhanden is, waardoor het nadeel niet moeilijk te herstellen is. Zo stelde de Raad in een zaak van 2000 dat het “voor verzoeker niet moeilijk moet zijn om de vijftig à zeventig sympathisanten die hij op de manifestatie wil inzetten te motiveren om ook op een andere plaats in de stad of op een ander tijdstip samen met hem op te treden.”[[320]](#footnote-320) Ook bij de hierboven beschreven zaak over de sit-in in Brussel, besloot de Raad dat er geen MTHEN aanwezig was omdat niets deed uitschijnen dat de verzoeker niet ook uiting zou kunnen geven aan zijn vrijheid van meningsuiting wanneer de sit-in in een andere wijk van Brussel doorging.[[321]](#footnote-321) In tegenovergestelde zin kende de Raad het MTHEN wel toe in een zaak waarbij de verzoeker verboden werd een stakingspiket te organiseren op het trottoir voor de instelling waar hij werkte. De Raad stelde hier dat het MTHEN voldoende was aangetoond omdat deze beslissing ervoor zorgde dat de verzoeker zijn manifestatie nergens nog nuttig kon houden.[[322]](#footnote-322)
2. Deze rechtspraak is vatbaar voor kritiek. Meer bepaald rijst de vraag of de Raad van State niet te snel aanneemt dat er een alternatief voorhanden is. Het past om hier een onderscheid te maken tussen de gewone keuze van datum en de locatie en de symbolisch keuze van datum en de locatie.
3. Wanneer de plaats of de datum louter uit praktische overwegingen zijn gekozen, zijn er zeer vaak een alternatieve locatie of een alternatief tijdstip beschikbaar. Dit betekent echter niet dat de Raad van State meteen kan besluiten dat er geen MTHEN aanwezig is. Het alternatief moet namelijk degelijk zijn, met vergelijkbare mogelijkheden om de aandacht te trekken van het publiek[[323]](#footnote-323) en met een vergelijkbare grootte en bereikbaarheid.[[324]](#footnote-324) Zo is het niet voldoende om een betoging te weigeren op een bepaald tijdstip en een bepaalde locatie, maar ze wel toe te laten op een afgelegen plek in de vroege ochtenduren.[[325]](#footnote-325) Wanneer er geen degelijk alternatief voorhanden is, zou de Raad toch tot een MTHEN moeten besluiten. Het komt toe aan de verzoeker om dit in zijn verzoekschrift aan te tonen. Wanneer er wel een goed alternatief voorhanden is of door de overheid wordt voorgesteld, is er geen sprake meer van een MTHEN. De organisator heeft dan de mogelijkheid om met minimale hinder zijn betoging toch te houden en zijn vrijheid van meningsuiting gevrijwaard te zien. Ook het EHRM lijkt in deze zin te oordelen door dergelijke zaken onontvankelijk te verklaren.[[326]](#footnote-326)
4. Wanneer de plaats of de datum daarentegen gekozen zijn uit symbolische overwegingen is er uiteraard geen degelijk alternatief mogelijk, aangezien geen enkele andere locatie of datum dezelfde symboliek draagt. Bovendien vormen die elementen dan een deel van de uitgedragen boodschap. Door afbreuk te doen aan die elementen wordt er bijgevolg geraakt aan de boodschap zelf. Ook zal de manifestatie waarschijnlijk minder volk lokken. Hier moet de Raad van State dus steeds tot een MTHEN besluiten. Nochtans heeft de Raad dit in het verleden niet gedaan. Zo kan er worden verwezen naar de zaak van 2011, waarbij de Raad oordeelde dat er geen MTHEN was omdat de sit-in ook buiten de symbolisch uitgekozen wijk Matonge kon plaatsvinden. Ook in de zaak van 2007, waar de Raad geen MTHEN vond toen een betoging gepland voor 11 september werd verboden, miskende de Raad dit symbolisch karakter.
5. Mocht de Raad van State het MTHEN in dit soort gevallen wel hebben aanvaard, zou hij de voorwaarde van een ernstig middel moeten hebben nagegaan. Er zou dan een belangenafweging hebben moeten plaatsvinden tussen de openbare orde en de betogingsvrijheid, inclusief de principiële keuzevrijheid van de organisator, waarbij de overheid zal moeten aantonen dat de beperking noodzakelijk was in een democratische samenleving.
6. Hoe zou deze belangenafweging er moeten uitzien? Het is de overheid die het best geplaatst is om de concrete gevaren met betrekking tot de openbare orde in te schatten.[[327]](#footnote-327) De overheid geniet dan ook een brede appreciatiebevoegdheid om maatregelen op te leggen.[[328]](#footnote-328) Deze marge wordt nog groter wanneer de betoging zelf wel mag plaatsvinden en de overheid enkel beperkingen oplegt met betrekking tot de plaats of het tijdstip ervan. Ook het EHRM kent een bredere marge van appreciatie aan de overheid toe in dergelijke omstandigheden.[[329]](#footnote-329) Het EHRM lijkt in een recent arrest echter wel te vereisen dat de overheid nog steeds motiveert waarom de oorspronkelijke locatie niet mogelijk was, ook al is er een alternatief voorhanden.[[330]](#footnote-330)

De situatie verschilt echter weer wanneer de plaats of de datum een symbolisch karakter hebben. Het komt ons voor dat de overheid hier een kleinere appreciatiemarge heeft, gelet op het belang dat deze elementen voor de betoging hebben. Een alternatieve datum of locatie zijn niet mogelijk zonder ook afbreuk te doen aan de boodschap van de betoging, waardoor de overheid met zwaarwichtige argumenten zal moeten komen om de betoging toch te verbieden. Het enkele feit dat de organisator ook op een andere plaats of een andere datum uiting kan geven aan zijn mening is dan ook niet voldoende.[[331]](#footnote-331)

1. De vraag rijst wat de impact van het nieuwe begrip ‘spoedeisendheid’ zal zijn op bovenstaande rechtspraak. Volgens de Memorie van Toelichting is een zaak spoedeisend wanneer de verzoeker het resultaat van de annulatieprocedure niet kan afwachten en een beslissing in het administratief kortgeding nodig heeft om onherroepelijke, schadelijke gevolgen te vermijden.[[332]](#footnote-332) Volgens de rechtspraak van de Raad van State moet de verzoeker aan de hand van concrete, precieze en dienstige gegevens verduidelijken in welke mate volgens hem onherroepelijke schade zou ontstaan wanneer het resultaat van een beroep tot nietigverklaring zou moeten worden afgewacht.[[333]](#footnote-333) Verder komt het aan de verzoeker toe om aan te tonen dat hij deze schadelijke gevolgen onmogelijk kan ondergaan in afwachting van de uitspraak ten gronde.[[334]](#footnote-334)
2. Er is geen rechtspraak van de Raad van State over de betogingsvrijheid geveld sinds de nieuwe voorwaarde van de spoedeisendheid is ingevoerd. Er kan dan ook niet met zekerheid gesteld worden hoe de Raad dit nieuwe begrip in de toekomst zal aanwenden wanneer een betoging geweigerd wordt op de verkozen plaats of datum. Het verdient echter aanbeveling dat de Raad deze soepelere voorwaarde gebruikt om een betere bescherming te bieden aan de keuze van de organisator. Wanneer er geen degelijk alternatief voorhanden is of door de overheid wordt aangeboden, ondergaat de organisator onherroepelijke, schadelijke gevolgen, waardoor de spoedeisendheid van de zaak moet worden erkend. Wanneer de plaats of de datum uit symbolische overwegingen zijn gekozen, is er wellicht geen geschikt alternatief mogelijk, waardoor de spoedeisendheid steeds aanwezig is. Worden de locatie of het tijdstip echter louter uit praktische overwegingen gekozen, komt het aan de verzoeker toe om in het administratief dossier aan te tonen dat er geen gelijkwaardige locatie of datum beschikbaar is.

## De samenloop van verschillende betogingen

1. De vraagt rijst wat er moet gebeuren wanneer twee groepen mensen op dezelfde plaats willen betogen. Op het eerste gezicht lijkt dit geen moeilijke kwestie en lijkt het dat de organisator die het eerste een toelating heeft gekregen om op een specifieke locatie te manifesteren zich niet gestoord moet weten door andere betogers die van dezelfde ruimte gebruik willen maken. Het is niet meer dan logisch dat er geen twee demonstraties op dezelfde straathoek op hetzelfde moment kunnen plaatsvinden.[[335]](#footnote-335) Ook het EHRM stelt dat te veel mensen op eenzelfde locatie tijdens een evenement zeer gevaarlijk is.[[336]](#footnote-336) Om dit soort situaties te vermijden, kan de overheid dan ook rechtmatig een betoging op een bepaalde plaats weigeren wanneer er al een betoging gepland staat op diezelfde plaats op hetzelfde tijdstip. De Raad van State voert echter wel een inhoudelijke toetsing uit wanneer de overheid zich op dit argument beroept en gaat na of de twee evenementen wel degelijk overlappen. Als de ene manifestatie beëindigd is wanneer de andere begint, zal de overheid geen van de twee manifestaties mogen verbieden.[[337]](#footnote-337) Ook het EHRM voert deze toets door.[[338]](#footnote-338)
2. De situatie wordt echter anders wanneer de tweede manifestatie uitdrukkelijk op dezelfde locatie wordt georganiseerd omdat ze een tegenbetoging uitmaakt tegen de eerste manifestatie. In de zaak *Öllinger* moest het EHRM zich over dergelijke situatie uitspreken.[[339]](#footnote-339) In deze zaak wilde een vereniging op 1 november op een kerkhof een gedenkwake houden voor de SS soldaten die waren gesneuveld in de tweede wereldoorlog. Een handvol mensen wilde echter een stille wake houden uit protest tegen deze vereniging en ter nagedachtenis van de Joden die waren gedood door de SS. De overheid verbood deze tweede manifestatie gelet op de openbare orde. Zo werd geargumenteerd dat de manifestatie de gewone burgers die op het kerkhof hun dode familieleden wilden komen gedenken zou kunnen storen en dat er in de vorige jaren opstootjes waren geweest bij gelijkaardige protestmanifestaties tegen de gedenkwake van de vereniging. Het Hof volgde de overheid hier echter niet in en stelde dat de stille wake als tegenbetoging moest worden opgevat. Het feit dat de tijd en plaats van de twee manifestaties samenvielen was een essentieel deel van de boodschap die de manifestanten wilden uitdragen. Het enkele feit dat de overheid de oorspronkelijke manifestatie tegen elke vorm van protest wou beschermen, volstaat dan ook niet om de gedenkwake te verbieden. Ook de rechten van de bezoekers van het kerkhof werden niet disproportioneel geschonden door een stille wake toe te laten. Bovendien had de overheid eventuele opstootjes tussen de twee manifestaties kunnen voorkomen door politie ter plaatse te sturen. Het verbieden van de gedenkwake was dan ook een disproportionele inmenging in de vrijheid van vergadering.[[340]](#footnote-340)

## Betogingsvrijheid en de terreurdreiging

1. Het jaar 2016 werd gekenmerkt door een aantal verschrikkelijke aanslagen in West-Europa. Zeker na de aanslag in Nice, waar een man opzettelijk met een vrachtwagen inreed op een groep mensen die naar het vuurwerk keken tijdens de Franse nationale feestdag, moet er worden nagedacht over de veiligheid van de burgers tijdens openbare manifestaties. Een grote groep mensen die op straat verzamelt is een makkelijk doelwit voor dergelijke terroristische aanslagen. Ook de Belgische overheid leek dit te verwachten en verbood een week na de aanslag in Zaventem elke betoging in Brussel. In vergelijkbare zin verbood de Duitse stad Dresden een betoging van PEGIDA nadat er dreigementen waren gekomen van islamitische extremisten. Ook in Franse Rijsel werd recent een braderij afgelast uit schrik voor de terroristische aanslagen.
2. Eerder stelden we dat de burgemeester rekening mag houden met het algemene politieke klimaat wanneer hij moet oordelen over de toelating voor een betoging.[[341]](#footnote-341) Het is dus duidelijk dat de dreiging van dergelijke aanslagen een element is dat voortaan mee moet worden opgenomen in de belangenafweging door de burgemeester. Anderzijds moet er op worden gelet dat de vrees voor aanslagen er niet voor zorgt dat het betogingsrecht verwordt tot een leeg begrip. In deze tijd zijn betogingen over terrorisme deel van het politiek debat en verdienen ze een sterke bescherming.[[342]](#footnote-342)
3. Het lijkt ons dat er met betrekking tot deze thematiek aan de overheid een zeker voordeel van de twijfel moet worden toegekend wanneer die de dreiging van een terroristische aanslag inroept. De overheid is het best geplaatst om de specifieke risico’s in te schatten en de noodzakelijke maatregelen te nemen. Zeker wat betreft terroristische dreigingen beschikt de staat over veel meer informatie dan de gewone burger, waardoor hij kan inschatten of er een werkelijk gevaar bestaat voor de veiligheid van de burgers. Toch is het nodig dat het besluit van de burgemeester inhoudelijk nog wordt getoetst. Er mag niet blind worden verondersteld dat de overheid het altijd bij het juiste eind heeft.[[343]](#footnote-343) De burgemeester zal zijn beslissing met behulp van verschillende adviezen – onder meer van het OCAD – moeten motiveren. Hierbij moet er wel rekening worden gehouden met het feit dat sommige gevoelige informatie niet mag worden vrijgegeven en dat de motiveringsplicht niet van toepassing is wanneer de motivering de staatsveiligheid in het gevaar kan brengen.[[344]](#footnote-344) Mocht een verbod voor een betoging, gelet op de omstandigheden, toch als noodzakelijk voorkomen, zijn er mogelijks alternatieven die wel nog ruimte laten voor de vrijheid van meningsuiting. Zo kan worden gedacht aan een statische manifestatie. Hier is de toestroom van personen veel beter te controleren en kan een eventueel gevaar veel beter worden vermeden.[[345]](#footnote-345)

# Hoofdstuk VII: Besluit

1. De vrijheid om over elk onderwerp zijn mening vrij te mogen uiten is een bestaansvoorwaarde voor de democratie. Wanneer dit collectief gebeurt in de publieke ruimte, wordt deze vrijheid fragiel, vergankelijk en kwetsbaar.[[346]](#footnote-346) Ter bescherming van de openbare orde kan de overheid zich niet enkel beroepen op repressieve, maar ook op preventieve maatregelen. Het is aan de gemeentelijk overheid om, rekening houdende met alle aanwezige belangen, de vrijheid van vergadering te verzoenen met de vrijwaring van de openbare orde. Dit is op zijn minst een moeilijke evenwichtsoefening te noemen. Zeker gelet op het feit dat het Europees Hof ook bescherming verleent aan niet toegelaten betogingen is de grens van een optreden dat noodzakelijk is in de democratische samenleving niet steeds makkelijk te trekken. Het is dan aan de Belgische rechtscolleges en vooral aan de Raad van State om te controleren of de overheden deze belangenafweging steeds juist maken.
2. Uit wat voorafgaat mag duidelijk blijken dat de rechtspraak van de Belgische rechtscolleges vertrekt vanuit een sterk respect voor de betogingsvrijheid. Zowel de Raad van State als de burgerlijke kortgedingrechters voeren een strikte, inhoudelijke toets uit wanneer de overheid zich beroept op de openbare orde om een betoging te weigeren. Daarenboven gaat de Raad in recente rechtspraak zelfs zo ver om te vereisen dat de burgemeesters beroep doen op de federale reserve wanneer de lokale politie niet volstaat om de betoging te omkaderen. Wanneer er een afweging moet worden gemaakt tussen de vrije doorstroming van het verkeer en de betogingsvrijheid, moet er een afweging *in concreto* plaatsvinden waarin alle feitelijke gegevens worden betrokken. Daarbij zal de grondwettelijk beschermde vrijheid van vergadering als regel gelden en de vrije doorgang van het verkeer als uitzondering. Enkel wanneer het verkeer opzettelijk gehinderd wordt of wanneer er voldoende ruimte is geweest voor de burger om zijn mening te uiten, wordt de appreciatiemarge van de staat groter.
3. De rechtspraak van de Raad is dus doordrongen van een sterke wil tot bescherming van de betogingsvrijheid. Deze wil tot bescherming zien we echter veel minder terug met betrekking tot de modaliteiten rond de betoging.[[347]](#footnote-347) Zo heeft de Raad een verzoek tot schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid in het verleden vaak afgewezen wanneer enkel een verbod wordt uitgevaardigd voor een bepaalde plek of een bepaalde datum. Deze rechtspraak lijkt niet voldoende bescherming te bieden aan de principiële keuzevrijheid van de organisator. Zeker wanneer de plaats of de datum een symbolische connotatie hebben, lijkt het ons dat er wel degelijk sprake was van een moeilijk te herstellen en ernstig nadeel en thans van spoedeisendheid en dat een doorgedreven toetsing van de redenen tot weigering zich aandringt. Deze kritiek daargelaten, kan niet anders dan worden besloten dat de betogingsvrijheid goed wordt beschermd in België.

# Bibliografie

## Rechtsleer

* ALEN, A. en MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 1055 p.
* ALEN A. m.m.v. CLEMENT, J., VAN HAEGENDOREN, G. en VAN NIEUWENHOVE, J., *Handboek van het Belgische Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 889 p.
* ALEN, A., “Is het vereisen van een voorafgaand verlof in politiereglementen voor het uitdelen van pamfletten niet in strijd met de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting?” (noot bij Politierechtbank Kortrijk 12 november 1973), *TBP* 1975, 110-128.
* ANDERSEN, R., “Liberté de manifester et ordre public” in ACKAERT, J., DE BECKER, A., FOUBERT, P., TORFS, N., VANHEUSDEN, B. en VERBIST, S. (eds.), *Liber Amicorum Anne Mie Draye*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 207-224.
* BAYENS, R., (noot onder RvS 24 april 1954), *RW* 1952-53, 1647-1648.
* BLASI, V., “Prior restraints on demonstrations”, *Michigan Law Review* 1996, 1481-1574.
* BOURDOUX, G., DE RAEDT, E., DE MESMAEKER, M., LINERS, A. en BERKMOES, H., *De wet op het politieambt: Handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politeia, 2005, 322 p.
* BRABANTS, S., “Geen gemeentelijke politiebevoegdheid voor de morele openbare orde, ook niet na de invoering van het begrip ‘openbare overlast’” (noot onder RvS 18 maart 2010), *T. Gem* 2010, 205-209.
* CAHILL, S.M., “Public Forum: Minimum Access, Equal Access, and the First Amendment”, *Stanford Law Review* 1975, 117-148.
* CAMBIER, C., *Droit administratif*, Brussel, Larcier, 1968, 621 p.
* CORNELIS, L., *Beginselen van het Belgische buitencontractuele aansprakelijkheidsrecht*, Antwerpen, Maklu, 1989, 743 p.
* DE MEYER, J., *Staatsrecht*, Leuven, KUL, 1975, 528 p.
* DE PRINS, D., “Betogingsvrijheid en politiek-radicale standpunten. Een pleidooi voor een ruime bescherming van de vrijheid van meningsuiting en vergadering”, *AM* 2002, 383-386.
* DE SOMERE, P., “Hoofd en verantwoordelijke overheid van de (algemene) administratieve politie” in DUJARDIN, J. en SOMERS, W. (eds.), *Burgemeester: bevoegdheden*, Brugge, Die Keure, 2013, 29-132.
* DE VROEDE, P., “Het decreet d’Allarde van 2-17 maart 1791 sluit beperkingen aan de vrijheid van handel en nijverheid niet uit. Art. 159 GW laat geen ruimte voor het evenredigheidsbeginsel”, (noot bij Cass. 4 maart 1998), *R. Cass.* 1999, 97-98.
* DELPÉRÉE, F., *Le droit constitutionnel de la Belgique,* Brussel, Bruylants, 2000, 1048 p.
* DEMBOUR, J., *Droit administratif*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1972, 513 p.
* DEMBOUR, J., *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Brussel, Bruylant, 1956, 211 p.
* DUJARDIN, J. en SOMERS, W. (eds.), *Gemeenteraad: Bevoegdheden*, Brugge, Die Keure, 2011, 460 p.
* DUJARDIN, J., SOMERS W., VAN SUMMEREN, L. en VANDE LANOTTE, J. (eds.), *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, Die Keure, 1997, 465 p.
* DUNN, C., “Balancing the right to protest in the aftermath of September 11”, *Harvard Civil Right – Civil Liberties Law Review* 2005, 338-374.
* GERARDS, J., *EVRM: algemene beginselen*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2011, 307 p.
* HUYTTENS, E., *Discussions du Congrès National de Belgique*, Brussel, Bruylant, 1844, I, 731 p.
* KALVEN, H., “The concept of the public forum: Cox vs. Louisiana”, *Supreme Court Review* 1965, 16-38.
* LAGASSE, “L’évolution du contrôle des actes administratifs “discrétionnaires” par le conseil d’état de 1971 à 1986”, *APT* 1987, 216-240.
* LANCKSWEERDT, E., “Waartoe nodigt de vrijheid van meningsuiting ons uit?”, *TBP* 2015, 152-156.
* LANCKSWEERDT, E., “Hoe groot is het paradijs der samenscholers?”, *TBP* 1989, 371-387.
* LIERMAN, S., VAN DE WEYER, P.-J. e.a., “Recente ontwikkelingen in de rechtspraak en de wetgeving over algemene bestuurlijke politiebevoegdheden van de gemeente” in LIERMAN, S. (ed.), *Actualia Gemeenterecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 69-141.
* LIERMAN, S. en VAN DE WEYER, P.-J., “Recente ontwikkelingen in de rechtspraak en de wetgeving over algemene bestuurlijke politiebevoegdheden van de gemeente” in X., *Recht in Beweging*, Antwerpen, Maklu, 2014, 23-50.
* LEYSEN, I., “La liberté de danser: les mesures de police administrative à l’égard des bals et salles de danse”, *APT* 1999, 251-261.
* MARCUSE, P., “The ‘threat of terrorism’ and the right to the city”, *Fordham Urban Law Journal* 2004-2005, 768-792.
* MARUT, A., “Vrijheid van vereniging”, *Postal Memorialis*, V 240/8.
* MARX, M., *De politiemachten des burgemeesters*, Brussel, Larcier, 1932, 99p.
* MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 1459 p.
* MAST, A., “Vrijheid van vergadering”, *Administratief Lexicon*, 8 p.
* MERCKAERT, M., “Artikel 144 van de Grondwet en het toekennen van schadevergoeding tot herstel door de Raad van State” in ALEN, A., DALLE, B. e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 235-254.
* NICODÈME, P., “La motivation formelle au service de la liberté individuelle et de la liberté de manifestation (noot onder RvS 14 december 2001, nr. 101.887), *APT* 2003, 152-163.
* NIEUWENHUIS, A., “Vrijheid van vereniging, vergadering en betoging” in GERARDS, J., *Grondrechten: de nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2013, 103-127.
* OPDEBEEK, I. en COOLSAET, A., “Draagwijdte van de formele motiveringsplicht” in OPDEBEEK, I. en COOLSAET, A. (eds.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 2013, 129-182.
* OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M. (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 491 p.
* OPDEBEEK, I., *Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur*, Brugge, Die Keure, 1992, 482 p.
* ORBAN, O., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, III, Luik, Dessain, 622 p.
* PETERS, J.A., *Het primaat van de vrijheid van meningsuiting*: *vergelijkende aspecten Nederland –Amerika,* Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1981, 254 p.
* POPELIER, P., “Beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie van de normen” in OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M. (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 3-33.
* RIMANQUE, K., “De vrijheid van expressie op straten en pleinen”, *TBP* 1978, 7-24.
* SCHILDER, A.E., *Het recht tot vergadering en betoging*, Arnhem, Gouda Quint BV, 1989, 318 p.
* TODTS, L., “Het evenredigheidsbeginsel bij administratieve sancties en politiemaatregelen: de ene evenredigheid is de andere niet?” (noot onder RvS 8 mei 2014, nr. 227.331), *T. Gem.* 2015, afl. 4, 266.
* VAN DEN BROECK, J., *De rechten van de mens omstreeks 1789 in de Oostenrijkse Nederlanden*, Antwerpen, Kluwer, 1986, 151 p.
* VAN DIJK, P. en VAN HOOF, G.J.H., *De Europese conventie in theorie en praktijk*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1982, 587 p.
* VAN GARSSE, S., “De administratieve politiebevoegdheid van de burgemeester”, *TBP* 2001, 141-147.
* VAN HAEGENBORGH, G., “De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad” in DUJARDIN, J. en SOMERS, W. (eds.), *Gemeenteraad: Bevoegdheden*, Brugge, Die Keure, 2011, 347-460.
* VAN MENSEL, A., CLOECKAERT, I., ONDERDONCK, W., *De administratieve rechtshandeling: een proeve*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 199 p.
* VAN OEVELEN, A., “De toetsing van het overheidshandelen aan de zorgvuldigheidsnorm van de artikelen 1382-1383 BW: een volledige of marginale controle” in COUSY, H., DIRIX, E. e.a. (eds.), *Liber Amicorum Walter van Gerven*, Deurne, Kluwer, 2000, 361-372.
* VAN SPEYBROECK, J.-P., “Lokale besturen en de handhaving van de openbare orde en rust naar aanleiding van allerlei manifestaties”, *T. Gem.* 2005, 17-30.
* VANDAELE, A.-S., *De volle rechtsmacht bij de beoordeling van de bestuurshandelingen: de rechtsmacht van de Raad van State in het annulatiecontentieux*, Brugge, Die Keure, 2014, 104 p.
* VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., HAECK, Y., DE PELSMAEKER, T. en GOOSENS, J., *Handboek Belgisch publiekrecht, Deel 1: Inleiding tot het Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2014, 791p.
* VANDE LANOTTE, J. en HAECK, Y., *Handboek EVRM, Deel 1: Algemene beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 949 p.
* VANDE LANOTTE, J. en HAECK, Y., *Handboek EVRM, Deel 2: artikelsgewijze commentaar, volume II*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 762 p.
* VANDENDRIESSCHE, A., “De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in de rechtspraak van de Raad van State”, *T. Gem.* 2001, 165-188.
* VANDER STICHELE, A., “Algemene bestuurlijke politie”, *TBP* 1957, 163-177.
* VELAERS, J., *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Antwerpen, Maklu, 1991, 907 p.
* VENY, L., “Bestuurlijke politie, openbare ordehandhaving en het gemeentelijk optreden” (noot onder Gent 3 april 2001), *AJT* 2001-02, 1010-1013.
* VOORHOOF, D. en DE MAEGD, A., “Beperkingen op de vrijheid van meningsuiting op openbare plaatsen: recente rechtspraak in verband met betogingsverboden en (preventieve) maatregelen betreffende de verspreiding van pamfletten”, *CDPK* 1999, 336-362.

## Overzicht van de aangehaalde rechtspraak

### Nationale rechtspraak

**Rechtspraak van de Raad van State**

* RvS 27 juni 2016, nr. 235.230, Vanvinckenroye.
* RvS 19 januari 2016, nr. 233.523, Petit.
* RvS 22 oktober 2015, nr. 232.656, Entropia Digital
* RvS 13 oktober 2015, nr. 232.542, Rampart.
* RvS 19 juni 2015, nr. 231.685, NV Dieter.
* RvS 4 mei 2014, nr. 227.249, Laghmich.
* RvS 25 april 2014, nr. 227.184, Sirjacobs
* RvS 3 april 2014, nr. 227.046, Lootens-Stael.
* RvS 4 januari 2013, nr. 221.934, Mbeke Matundu Puati.
* RvS 28 september 2012, nr. 220.792, Mbeke Matundu Puati.
* RvS 20 februari 2012, nr. 218.138, la s.p.r.l. Carrières Van Reeth-Hoefkens.
* RvS 23 december 2011, nr. 217.060, Kapinga.
* RvS 7 november 2011, nr. 216.180, Missiaen.
* RvS 6 september 2011, nr. 215.321, anoniem.
* RvS 8 juli 2011, nr. 214.527, la s.p.r.l. Carrières Van Reeth-Hoefkens.
* RvS 19 mei 2011, nr. 213.363, Gorris.
* RvS 22 april 2011, nr. 212.709, Minet.
* RvS 2 maart 2011, nr. 211.711, s.a IMMO RD-LK.
* RvS 14 februari 2011, nr. 211.205, Renneboog.
* RvS 30 april 2010, nr. 203.503, Cornet.
* RvS 18 maart 2010, nr. 202.037, BVBA Belgium Business Company.
* RvS 10 januari 2009, nr. 189.378, Arabisch Europese Liga.
* RvS 10 september 2008, nr. 186.191, De Winter.
* RvS 20 maart 2008, nr. 181.416, BVBA Belgium Business Company.
* RvS 29 november 2007, nr. 177.405, VZW GAIA.
* RvS 8 september 2007, nr. 174.303, VZW association pour la restitution individuelle, intégrale et rapide des biens voles aux juifs, pour la vérité, la mémoire, la transmission et la vie juive.
* RvS 29 augustus 2007, nr. 174.132, Ulfkotte.
* RvS 4 mei 2007, nr. 170.823, Hermans.
* RvS 27 maart 2007, nr. 169.335, Knaepen.
* RvS 6 juni 2005, nr. 145.446, Mennens.
* RvS 28 april 2005, nr. 143.849, VZW parochiale vereniging Onze Lieve Vrouw Middelares.
* RvS 10 maart 2005, nr. 141.832, Van den Brande.
* RvS 26 april 2002, nr. 106.119, Schoofs.
* RvS 19 februari 2002, nr. 103.730, Snellings en Agalev.
* RvS 12 december 2001, nr. 101.772, Dumoulin.
* RvS 4 mei 2001, nr. 95.162, Deknudt.
* RvS 16 maart 2001, nr. 94.085, VZW GAIA.
* RvS 15 juni 2000, nr. 87.974, Kazimbwa Moma.
* RvS 28 januari 2000, nr. 84.976, Lemmens.
* RvS 7 december 1999, nr. 83.940, Ramses.
* RvS 8 november 1999, nr. 83.339, Van den Eynde.
* RvS 18 mei 1999, nr. 80.282, Van der Vinck.
* RvS 9 april 1999, nr. 79.786, Hamza.
* RvS 2 april 1999, 79.772, Michels.
* RvS 11 december 1998, nr. 77.596, Blancke.
* RvS 7 november 1998, nr. 76.815, Burgemeester van de Stad Brussel/ de gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad
* RvS 20 februari 1998, nr. 71.984, VZW GAIA.
* RvS 19 mei 1995, nr. 53.398, BVBA X-mania.
* RvS 24 januari 1995, nr. 51.285, Markey.
* RvS 20 april 1994, nr. 46.917.
* RvS 22 maart 1994, nr. 46.572, BVBA Giko en Spruyt.
* RvS 16 maart 1993, nr. 42.304, Maton, *T. Gem.* 1994, 82-83.
* RvS 4 februari 1986, nr. 26.130, Eemans.
* RvS 15 januari 1976, nr. 17.375, Unie van de Belgische Automatenbranche, *Arr.RvS* 1976, 60-77.
* RvS 31 januari 1952, VZW de verbroedering der ontmijners van België, *Arr.RvSt.* 1952, 75-77.

**Rechtspraak van het Grondwettelijk Hof**

* Grondwettelijk Hof 3 december 2009, nr. 195/2009.
* Grondwettelijk Hof 12 februari 2009, nr. 17/2009.
* Arbitragehof 22 juli 2004, nr. 136/2004.

**Rechtspraak van Burgerlijke Rechtbanken**

* Cass. 30 juni 2015, P.15.0882.N.
* Cass. 14 januari 2005, AR C.03.0622.N, *Arr.Cass.* 2005, afl. 1, 95-101.
* Cass. 18 maart 2003, AR P.03.0352.N, *Arr.Cass.* 2003, afl. 3, 663-665.
* Cass. 4 maart 1998, AR P.97.1323.F, *Arr.Cass.* 1998, 264-265.
* Cass. 4 juni 1996, *Arr.Cass.* 1996, 536-539.
* Cass. 25 april 1996, *Arr.Cass.* 1996, 371-378.
* Cass. 3 februari 1975, *Arr.Cass.* 1975, 631-633.
* Cass. 29 oktober 1973, *Arr.Cass.* 1974, afl. 2, 243-245.
* Cass. 27 mei 1971, *Arr.Cass.* 1971, 959-968.
* Cass. 14 januari 1952, *Pas.* 1952, I, 256-258.
* Cass. 20 juli 1951, *Pas.* 1951, I, 794-796.
* Cassatie 16 oktober 1899, *Pas* 1890, I, 12-14.
* Cass. 8 juni 1892, *Pas.* 1892, I,293-294.
* Cass. 18 januari 1892, *Pas*. 1892, I, 83-85.
* Cass. 28 april 1879, *Pas* 1879, I, 234-237.
* Cass. 21 december 1838, *Pas* 1838, I, 429-431.

* Gent (17de kamer) 23 december 2014, *RW* 2015-16, 464-472.
* Brussel 25 maart 2010, *JLMB* 2010, afl. 41, 1964-1975.
* Antwerpen 1 december 2004, *AJT* 2005, afl. 98, 132-134.
* Gent 1 september 2003, *RW* 2005-06, 464-467.
* Antwerpen (KG) 30 november 1998, *CPDK* 1999, 386-391.
* Corr. Dendermonde 24 september 2013, *TGR* 2013, 349-350.
* Voorz. Rb. Luik (KG) 15 november 2002, *JLMB* 2002, afl. 40, 1775-1777.
* Voorz. Rb. Antwerpen (KG) 6 juni 2002, *AM* 2002, 447-450.
* Voorz. Rb. Antwerpen (KG) 19 april 2002 (onuitg.).
* Voorz. Rb. Antwerpen (KG) 30 november 1998, *CDPK* 1999, 390.
* Voorz. Rb. Antwerpen (KG) 15 november 1995, *CDPK* 1999, 391-392.
* Pol. Rb. Sint-Genesius-Rode 13 mei 1986, *RW* 1986-87, 473-474.
* Pol. Kortrijk 12 november 1973, *TBP* 1975, 110-111.

### nederlandse rechtspraak

* Rb. ’s Gravenhage 18 april 2012, BW3204.
* Rb. Maastricht 21 augustus 2009, BJ5868.
* Rb. ’s Hertogenbosch 22 mei 2009, BI4755.
* Rb. Arnehm 13 mei 2005, AT5504.
* Rb. Utrecht 7 april 2005, AT3466.
* Rb. Utrecht 23 juni 2004, AP3214.

### Internationale rechtspraak

* EHRM 5 juli 2016, Egitim Ve Bilim Emekcileri Sendikasi e.a./Turkije.
* EHRM 24 mei 2016, Suleyman Celebi e.a./Turkije.
* EHRM 5 april 2016, Kortvelyessy/Bulgarije.
* EHRM 5 januari 2016, Frumkin/Rusland.
* EHRM 3 november 2015, Bestry/Polen.
* EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, Kudrevicius/Litouwen.
* EHRM 15 oktober 2015, Gafgaz Mammadov/Azerbeidzjan.
* EHRM 15 oktober 2015, Budahazy/Hongarije.
* EHRM 30 mei 2015, Malofeyeva/Rusland.
* EHRM 12 mei 2015, Identoba/Georgië.
* EHRM 24 maart 2015, Ismail Sezer/Turkije.
* EHRM 24 februari 2015, Promo Lex e.a./Moldavië.
* EHRM 12 juni 2014, Primov/Rusland.
* EHRM 23 juli 2013, Izci/Turkije.
* EHRM 27 november 2012, Disk en Kesk/Turkije.
* EHRM 24 juli 2012, Faber/Hongarije.
* EHRM (Grote Kamer) 13 juli 2012, Mouvement Raëlien Suisse/Zwitserland.
* EHRM 10 juli 2012, Berladir e.a./Rusland.
* EHRM 27 september 2011, Sisman e.a./Turkije.
* EHRM 7 juli 2011, Bayatyan/Armenië.
* EHRM 23 oktober 2010, Sergey Kuznetsov/Rusland.
* EHRM 21 oktober 2010, Alekseyev/Rusland.
* EHRM 20 oktober 2010, Ouranio Toxo e.a./Griekenland.
* EHRM 14 september 2010, Sanoma Uitgevers bv/Nederland.
* EHRM 23 februari 2010, Eksi en Ocak/Turkije.
* EHRM 8 december 2009, Aytas e.a./Turkije.
* EHRM 15 september 2009, Kaya en Seyban/Turkije.
* EHRM (beslissing) 7 juli 2009, Skiba/Polen.
* EHRM 5 maart 2009, Baracco/Frankrijk.
* EHRM 24 februari 2009, Protopapa/Turkije.
* EHRM 27 januari 2009, Samut Karabulut/Turkije.
* EHRM 4 december 2008, S en Marper/VK.
* EHRM 7 oktober 2008, Eva Molnar/Hongarije.
* EHRM 7 oktober 2008, Patyi e.a./Hongarije.
* EHRM 18 december 2007, Nurettin Aldemir e.a./Turkije.
* EHRM 4 december 2007, Dickson/VK.
* EHRM 29 november 2007, Balcik e.a./Turkije.
* EHRM 26 juli 2007, Barankevich/Rusland.
* EHRM 17 juli 2007, Bukta e.a./Hongarije.
* EHRM 3 mei 2007,Backzkowski e.a./Polen.
* EHRM 10 april 2007, Evans/VK.
* EHRM 27 maart 2007, Karacay/Turkije.
* EHRM 6 maart 2007, Ciloglu/Turkije.
* EHRM 5 december 2006, Oya Ataman/Turkije.
* EHRM 29 juni 2006, Öllinger/Oostenrijk.
* EHRM 12 juni 2005, Güneri e.a./Turkije.
* EHRM 10 november 2005, Leyla Sahin/Turkije.
* EHRM 29 juni 2004, Chauvy/Frankrijk.
* EHRM 27 mei 2004, Connor/VK.
* EHRM (beslissing) 4 mei 2004, Ziliberberg/Moldavië.
* EHRM 23 juli 2003, Izci/Turkije.
* EHRM 16 maart 2003, Ozgur Gundem/Turkije.
* EHRM 20 februari 2003, Djavit An/Turkije.
* EHRM 9 april 2002, Cisse/Frankrijk.
* EHRM 2 augustus 2001, Boultif/Zwitserland.
* EHRM 28 juni 2001, Vgt Verein Gegen Tierfabriken/Zwitserland.
* EHRM (beslissing) 4 mei 2000, Drieman e.a./Noorwegen.
* EHRM (Grote Kamer) 8 juli 1999, Gerger/Turkije.
* EHRM (Grote Kamer) 8 juli 1999, Ceylan/Turkije.
* EHRM (Grote Kamer) 8 juli 1999, Sürek/Turkije.
* EHRM 25 mei 1998, Socialistische partij e.a./Turkije.
* EHRM 25 november 1997, Zana/Turkije.
* EHRM 30 juni 1993, Sigurdur en Sigurjonsson/IJsland.
* EHRM 26 april 1991, Ezelin/Frankrijk.
* EHRM 19 december 1989, Mechaller/Oostenrijk.
* EHRM 21 juni 1988, Plattform Ärzte für das Leben/Oostenrijk.
* EHRM 13 augustus 1981, Young, James en Webster/Verenigd Koninkrijk.
* EHRM 26 april 1979, The Sunday Times/VK.
* EHRM 7 december 1976, Handyside/VK.
* EHRM 18 juni 1971, De Wilde, Ooms en Versyp/België.
* ECRM (beslissing) 27 oktober 1997, Anderson e.a./VK.
* ECRM 6 april 1995, Rai, Allmond en Negotiate Now/VK.
* ECRM (beslissing) 30 november 1992, L.F./Oostenrijk.
* ECRM (beslissing) 6 maart 1989, G./Duitsland*.*
* ECRM (beslissing) 16 juli 1980, Christians against Racism and Fascism/VK.
* ECRM (beslissing) 10 oktober 1979, Jurassien and Unité Jurassienne/Zwitserland.

## Overzicht van de aangehaalde regelgeving

### Nationale regelgeving

* Wet 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, *BS* 3 februari 2014.
* Wet 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999.
* Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *BS* 5 januari 1999.
* Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 22 december 1992.
* Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991.
* Nieuwe gemeentewet, gecodificeerd bij het Koninklijk Besluit van 24 juni 1988 en bekrachtigd bij wet van 26 mei 1989, *BS* 30 mei 1989.
* Wet van 15 mei 1981 houdende goedkeuring van volgende Internationale akten: a) Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten; b) Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New-York op 19 december 1966, *BS* 6 juli 1983.
* Wet 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen, *BS* 5 augustus 1956.
* Wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten, *BS* 19 maart 1954.

### Regionale regelgeving

* Decreet 15 juli 2005, Gemeentedecreet, *BS* 31 augustus 2005.

### Koninklijke Besluiten

* Koninklijk Besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, *BS* 9 december 1975.

### parlementaire voorbereiding

* *Parl. St.* Kamer, 1997-98, nr. 1676/1.

### Omzendbrieven

* Ministeriële omzendbrief OOP41 van 31 maart 2014 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP4 over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen, *BS* 15 mei 2014.
* Rondzendbrief CP4 van 11 mei 2011 betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte voor de geïntegreerde politie, gestructureerd op 2 niveaus, *BS* 14 juni 2011.
* Omzendbrief 18 juli 2002 betreffende gebeurtenissen die met de openbare orde samenhangen en die op de autosnelwegen plaatsvinden, *BS* 14 augustus 2002.
* Ministeriële omzendbrief 10 december 1987 Ordehandhaving - Gecoördineerde algemene onderrichtingen, *BS* 19 december 1987.

### Resoluties van de Verenigde Naties

* Resolutie A/HRC/RES/15/21: The rights to freedom of peaceful assembly and association
* Resolutie A/HRC/24/5: The rights to freedom of peaceful assembly and association

1. J.A. PETERS, *Het primaat van de vrijheid van meningsuiting*: *vergelijkende aspecten Nederland –Amerika,* Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1981, 121. [↑](#footnote-ref-1)
2. E. LANCKSWEERDT, “Waartoe nodigt de vrijheid van meningsuiting ons uit?”, *TBP* 2015, 155. [↑](#footnote-ref-2)
3. S.M. CAHILL, “Public Forum: Minimum Access, Equal Access, and the First Amendment”, *Stanford Law Review* 1975, 120. [↑](#footnote-ref-3)
4. J.A. PETERS, *Het primaat van de vrijheid van meningsuiting*: *vergelijkende aspecten Nederland –Amerika,* Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1981, 126. [↑](#footnote-ref-4)
5. Hierna: EHRM [↑](#footnote-ref-5)
6. We focussen ons voornamelijk op rechtspraak vanaf het jaar 2000. Er is ons door Sofie De Doncker, de relevante auditeur van de Nederlandstalige afdeling van de Raad van State, bevestigd dat we de meest recente rechtspraak over dit onderwerp besproken hebben. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie bv.: Gent 1 september 2003, *RW* 2005-06, 466. “[…] het betogingsrecht, dat wordt beschouwd als een collectieve mening op de openbare weg.”; E. LANCKSWEERDT, “Hoe groot is het paradijs der samenscholers?”, *TBP* 1989, 373. [↑](#footnote-ref-7)
8. Zie bv.: EHRM 26 april 1991, Ezelin/Frankrijk, §37; EHRM 13 augustus 1981, Young, James en Webster/VK, §57. [↑](#footnote-ref-8)
9. P. VAN DIJK en G.J.H. VAN HOOF, *De Europese conventie in theorie en praktijk*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1982, 368. [↑](#footnote-ref-9)
10. 8 Zie bv.: EHRM 13 augustus 1981, Young, James en Webster/VK, §57. [↑](#footnote-ref-10)
11. EHRM 25 mei 1998, Socialistische partij e.a./Turkije, §41. [↑](#footnote-ref-11)
12. Zie in deze zin bv. ook RvS 19 februari 2002, nr. 103.730. Waarin de Raad oordeelt dat een algemeen betogingsverbod een onevenredige beperking van de vrijheid van meningsuiting met zich meebrengt. [↑](#footnote-ref-12)
13. A. MAST, “Vrijheid van vergadering”, *Adm.Lex*, 1. [↑](#footnote-ref-13)
14. Zie voor een voorbeeld waarin het Hof dit uitdrukkelijk erkent: EHRM 26 april 1991, Ezelin/Frankrijk, §35. [↑](#footnote-ref-14)
15. Zie bv.: EHRM 30 juni 1993, Sigurdur en Sigurjonsson/IJsland, §42-43. [↑](#footnote-ref-15)
16. EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, Kudrevicius/Litouwen, §142. [↑](#footnote-ref-16)
17. Zie bv.: GwH 3 december 2009, 195/2009. [↑](#footnote-ref-17)
18. J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER e.a., *Handboek Belgisch publiekrecht, Deel 1: Inleiding tot het Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2014, 531. [↑](#footnote-ref-18)
19. Zie infra Hoofdstuk IV. [↑](#footnote-ref-19)
20. J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK, *Handboek EVRM, Deel 2: artikelsgewijze commentaar, volume II*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 11. [↑](#footnote-ref-20)
21. ECRM (beslissing) 16 juli 1980, Christians against Racism and Fascism/VK, §4. [↑](#footnote-ref-21)
22. EHRM (beslissing) 4 mei 2004, Ziliberberg/Moldavië, §2. [↑](#footnote-ref-22)
23. ECRM (beslissing) 6 maart 1989, G./Duitsland. [↑](#footnote-ref-23)
24. Corr. Dendermonde 24 september 2013, *TGR* 2013, 350. [↑](#footnote-ref-24)
25. Gent (17de kamer) 23 december 2014, *RW* 2015-16, 467. [↑](#footnote-ref-25)
26. A. MARUT, “Vrijheid van vereniging”, *Postal Memorialis*, V 240/8. [↑](#footnote-ref-26)
27. RvS 30 april 2010, nr. 203.503. [↑](#footnote-ref-27)
28. Cass. 16 oktober 1899, *Pas* 1990, I, 13; J. DEMBOUR, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Brussel, Bruylant, 1956, 109. [↑](#footnote-ref-28)
29. RvS 31 januari 1952, *Arr.RvSt.* 1952, 75. [↑](#footnote-ref-29)
30. J. DE MEYER, *Staatsrecht*, Leuven, KUL, 1975, 490. [↑](#footnote-ref-30)
31. J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER e.a., *Handboek Belgisch publiekrecht, Deel 1: Inleiding tot het Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, 532. [↑](#footnote-ref-31)
32. RvS 4 mei 2014, nr. 227.249. [↑](#footnote-ref-32)
33. Hierna: UDN [↑](#footnote-ref-33)
34. RvS 30 april 2010, nr. 203.503. [↑](#footnote-ref-34)
35. J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER e.a., *Handboek Belgisch publiekrecht, Deel 1: Inleiding tot het Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, 532. [↑](#footnote-ref-35)
36. Zie bv.: RvS 28 april 2005, nr. 143.849; G. VAN HAEGENBORGH, “De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad” in J. DUJARDIN en W. SOMERS (eds.), *Gemeenteraad: Bevoegdheden*, Brugge, Die Keure, 2011, 454. (hierna: G. VAN HAEGENBORGH, “De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad”) [↑](#footnote-ref-36)
37. Oude en nieuwe rechtsleer zijn het hier volledig over eens. Zie bv.: J. DEMBOUR, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Brussel, Bruylant, 1956, 109; G. VAN HAEGENBORGH, “De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad”, 454. [↑](#footnote-ref-37)
38. Zie bv.: R. BAYENS (noot onder RvS 24 april 1954), *RW* 1952-53, 1647. [↑](#footnote-ref-38)
39. Cass. 21 december 1838, *Pas.* 1838, I, 430. [↑](#footnote-ref-39)
40. Zie bv.: Cass. 21 december 1838, *Pas* 1838, I, 430. [↑](#footnote-ref-40)
41. Huidig artikel 26 Gw. [↑](#footnote-ref-41)
42. Zie *infra* hoofdstuk IV. [↑](#footnote-ref-42)
43. Zie de rede van meneer BLARGNIES: E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique*, Brussel, Bruylant, 1844, I,662. [↑](#footnote-ref-43)
44. Zie de rede van meneer BARTHÉLEMY: E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique*, Brussel, Bruylant, 1844, I,663. [↑](#footnote-ref-44)
45. Amendement van meneer DELVAUX: E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique*, Brussel, Bruylant, 1844, I, 664. Dit amendement is aangenomen met een meerderheid van 110 stemmen voor en 42 tegen. [↑](#footnote-ref-45)
46. Zie voor een volledige weergave van de debatten over de vrijheid van vergadering in het Nationaal Congres: E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique*, Brussel, Bruylant, 1844, I, 659-665. [↑](#footnote-ref-46)
47. P. NICODÈME, “La motivation formelle au service de la liberté individuelle et de la liberté de manifestation (noot onder RvS 14 december 2001, nr. 101.887), *APT* 2003, 158.; P.DE SOMERE, “Hoofd en verantwoordelijke overheid van de (algemene) administratieve politie” in J. DUJARDIN en W. SOMERS (eds.), *Burgemeester: bevoegdheden*, Brugge, Die Keure, 2013, 61. (hierna: P. DE SOMERE, “Hoofd en verantwoordelijke overheid”) [↑](#footnote-ref-47)
48. E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique*, Brussel, Bruylant, 1844, I, 574-584. [↑](#footnote-ref-48)
49. Hierna EVRM [↑](#footnote-ref-49)
50. De mogelijkheid tot beperking van het recht vloeit soms niet uit het Verdrag of zijn protocollen zelf voort, maar wordt door het EHRM in zijn rechtspraak geïntroduceerd. Dit is bv. gebeurd bij het recht op onderwijs, zoals beschermd in artikel 2 van het 1ste protocol. Zie: EHRM 10 november 2005, Leyla Sahin/Turkije, §§152-156. [↑](#footnote-ref-50)
51. J. GERARDS, *EVRM: algemene beginselen*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2011, 97 [↑](#footnote-ref-51)
52. Hierna: BUPO-verdrag. [↑](#footnote-ref-52)
53. *BS* 6 juli 1983. [↑](#footnote-ref-53)
54. Zie resolutie A/HRC/RES/15/21 van 6 oktober 2010. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/98/PDF/G1016698.pdf?OpenElement (geraadpleegd op 25 januari ’16) [↑](#footnote-ref-54)
55. Zie resolutie A/HRC/24/5 van 20 september 2013. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G13/171/79/PDF/G1317179.pdf?OpenElement (geraadpleegd op 25 januari ‘16) [↑](#footnote-ref-55)
56. G. VAN HAEGENBORGH, “De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad”, 443. [↑](#footnote-ref-56)
57. A. ALEN m.m.v. J. CLEMENT, G. VAN HAEGENDOREN en J. VAN NIEUWENHOVE, *Handboek van het Belgische Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 499. [↑](#footnote-ref-57)
58. A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 78, nr. 84. [↑](#footnote-ref-58)
59. I. LEYSEN, “La liberté de danser: les mesures de police administrative à l’égard des bals et salles de danse”, *APT* 1999, 252. [↑](#footnote-ref-59)
60. Zie bv.: Art. 26, lid 1 GW. [↑](#footnote-ref-60)
61. Zie bv.: Art. 19 GW. [↑](#footnote-ref-61)
62. Zo sprak J. VELAERS nog over de *summa divisio* tussen repressieve en preventieve maatregelen. J. VELAERS, *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Antwerpen, Maklu, 1991, 106. A. ALEN bijvoorbeeld maakt het onderscheid tussen repressieve, regelende en preventieve maatregelen. A. ALEN m.m.v. J. CLEMENT, G. VAN HAEGENDOREN en J. VAN NIEUWENHOVE, *Handboek van het Belgische Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 499. [↑](#footnote-ref-62)
63. G. VAN HAEGENBORGH, “De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad”, 443. [↑](#footnote-ref-63)
64. F. DELPÉRÉE, *Droit Constitutionnel*, I, Brussel, Larcier, 1980, 271. [↑](#footnote-ref-64)
65. P. DE SOMERE, “Hoofd en verantwoordelijkheid van de (algemene) administratieve politie”, in J. DUJARDIN en W. SOMERS (eds.), *Burgemeester: bevoegdheden*, Brugge, Die Keure, 2013, 37. [↑](#footnote-ref-65)
66. RvS 18 mei 1999, nr. 80.282, overw. 3.4.4.8. [↑](#footnote-ref-66)
67. A. ALEN m.m.v. J. CLEMENT, G. VAN HAEGENDOREN en J. VAN NIEUWENHOVE, *Handboek van het Belgische Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 499. [↑](#footnote-ref-67)
68. J. VELAERS, *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Antwerpen, Maklu, 1991, 139. [↑](#footnote-ref-68)
69. P. DE SOMERE, “Hoofd en verantwoordelijkheid van de (algemene) administratieve politie”, 68. [↑](#footnote-ref-69)
70. Zie artikel 5 *jo.* artikel 14 WPA. [↑](#footnote-ref-70)
71. Artikel 42 WGP [↑](#footnote-ref-71)
72. Ministeriële omzendbrief OOP41 van 31 maart 2014 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP4 over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen, *BS* 15 mei 2014. [↑](#footnote-ref-72)
73. E. LANCKSWEERDT, “Hoe groot is het paradijs der samenscholers?”, *TBP* 1989, 382. [↑](#footnote-ref-73)
74. Zie ook *infra* randnummer 113. [↑](#footnote-ref-74)
75. EHRM 5 december 2006, Oya Ataman/Turkije, §§39-44. [↑](#footnote-ref-75)
76. Zie voor een duidelijkere uiteenzetting: J. VAN DEN BROECK, *De rechten van de mens omstreeks 1789 in de Oostenrijkse Nederlanden*, Antwerpen, Kluwer, 1986, 151 p. [↑](#footnote-ref-76)
77. J. VELAERS, *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Antwerpen, Maklu, 1991, 93. [↑](#footnote-ref-77)
78. E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique*, Brussel, Bruylant, 1844, I, 575. [↑](#footnote-ref-78)
79. G. VAN HAEGENBORGH, “De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad”, 444. [↑](#footnote-ref-79)
80. F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique,* Brussel, Bruylants, 2000, 271-272. We herinneren er hier aan dat er in de doctrine onenigheid was over de vraag of een voorafgaande kennisgevingsplicht nu een preventieve of een regelende maatregel is. Zie *supra* rn. 32. [↑](#footnote-ref-80)
81. Zie bv.: RvS 19 februari 2002, nr. 103.730. waarbij de Raad besloot dat een algemeen verbod om te betogen voor de huizen van politici geen proportionele beperking van de vrijheid van vergadering was. [↑](#footnote-ref-81)
82. *BS* 19 maart 1954. [↑](#footnote-ref-82)
83. *Parl. Stuk* Kamer, 1952-1953, 707. [↑](#footnote-ref-83)
84. G. VAN HAEGENBORGH, “De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad”, 444. [↑](#footnote-ref-84)
85. Zie voor een samenvatting van de belangrijkste rechtspraak voetnoten 19, 20, 20*bis* en 201 van A. ALEN, “Is het vereisen van een voorafgaand verlof in politiereglementen voor het uitdelen van pamfletten niet in strijd met de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting?” (noot bij Politierechtbank Kortrijk 12 november 1973), *TBP* 1975, 114. [↑](#footnote-ref-85)
86. Zie bv.: Cass. 28 april 1879, *Pas* 1879, I, 234-237. [↑](#footnote-ref-86)
87. In het arrest staat het als volgt verwoord: ‘*Que si la Constitution n’a fait expressément cette réserve qu’a l’occasion du droit de s’assembler, ce n’est pas dans l’intention de laisser la liberté de la presse dans une situation privilégiée, mais parce que le droit de s’assembler s’exerce fréquemment dans les rues, tandis que celles-ci ne sont pas le domaine naturel de la presse’.* Cass. 8 juni 1892, *Pas.* 1892, I,293. [↑](#footnote-ref-87)
88. Cass. 29 oktober 1973, *Arr.Cass.* 1974, afl. 2, 244. [↑](#footnote-ref-88)
89. Zie bv.: A. ALEN, “Is het vereisen van een voorafgaand verlof in politiereglementen voor het uitdelen van pamfletten niet in strijd met de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting?” (noot bij Politierechtbank Kortrijk 12 november 1973), *TBP* 1975, 110-128; K. RIMANQUE, “De vrijheid van expressie op straten en pleinen”, *TBP* 1978, 7-24. [↑](#footnote-ref-89)
90. Zie bv.: Pol. Kortrijk 12 november 1973, *TBP* 1975, 110-111. Waar de beklaagde tot een geldboete veroordeeld wordt voor het uitdelen van pamfletten zonder voorafgaand verlof. De beklaagde wou met deze pamfletten mensen warm maken voor een 1 mei-betoging. [↑](#footnote-ref-90)
91. RvS 18 mei 1999, nr. 80.282. [↑](#footnote-ref-91)
92. RvS 18 mei 1999, nr. 80.282, overw. 3.4.4.7. [↑](#footnote-ref-92)
93. Zie bv.: S. LIERMAN en P.-J. VAN DE WEYER, “Recente ontwikkelingen in de rechtspraak en de wetgeving over algemene bestuurlijke politiebevoegdheden van de gemeente” in X., *Recht in Beweging*, Antwerpen, Maklu, 2014, 46. [↑](#footnote-ref-93)
94. Zie bv.: RvS 19 februari 2002, nr. 103.730. Deze beperkingen moeten dan uiteraard nog steeds proportioneel zijn. [↑](#footnote-ref-94)
95. Cass. 29 oktober 1973, *Arr.Cass.* 1974, afl. 2, 244. (eigen benadrukking) [↑](#footnote-ref-95)
96. Zie bv.: Cass. 4 juni 1996, *Arr.Cass.* 1996, 538. Zie ook: P. DE VROEDE, “Het decreet d’Allarde van 2-17 maart 1791 sluit beperkingen aan de vrijheid van handel en nijverheid niet uit. Art. 159 GW laat geen ruimte voor het evenredigheidsbeginsel”, (noot bij Cass. 4 maart 1998), *R. Cass.* 1999, 98. [↑](#footnote-ref-96)
97. RvS 18 mei 1999, nr. 80.282, overw. 3.4.4.8; D. VOORHOOF en A. DE MAEGD, “Beperkingen op de vrijheid van meningsuiting op openbare plaatsen: recente rechtspraak in verband met betogingsverboden en (preventieve) maatregelen betreffende de verspreiding van pamfletten”, *CDPK* 1999, 351. [↑](#footnote-ref-97)
98. J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER e.a., *Handboek Belgisch publiekrecht, Deel 1: Inleiding tot het Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, 276. [↑](#footnote-ref-98)
99. Zo accepteerde het in een Belgische zaak een beperking door een Koninklijk Besluit, zie: EHRM 18 juni 1971, De Wilde, Ooms en Versyp/België, §93; EHRM 14 september 2010, Sanoma Uitgevers bv/Nederland, §83. [↑](#footnote-ref-99)
100. Zie bv.: EHRM 26 april 1979, The Sunday Times/VK, §47. [↑](#footnote-ref-100)
101. Zie bv.: EHRM 28 juni 2001, Vgt Verein Gegen Tierfabriken/Zwitserland, §§52-53. [↑](#footnote-ref-101)
102. Zie bv.: EHRM 10 november 2005, Leyla Sahin/Turkije, §84; EHRM 7 juli 2011, Bayatyan/Armenië, §113. [↑](#footnote-ref-102)
103. Mogelijk wordt er ook een betoging verboden uit overweging voor de rechten van anderen. Zie bv.: Gent 1 september 2003, *RW* 2005-06, 464-467. [↑](#footnote-ref-103)
104. Zie bv. J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK, *Handboek EVRM, Deel 1: Algemene beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 137. Waarin de auteur zegt dat de legitimiteitstoets tot dan toe nog nooit tot een schending van artikel 11 EVRM had geleid. [↑](#footnote-ref-104)
105. Zie §8 van de Dissenting opinion bij het Sunday Times arrest (EHRM 26 april 1979, Sunday Times/VK): “there can be no democratic society unless "pluralism, tolerance and broad-mindedness" find effective expression in the society’s institutional system, and unless this system is subject to the rule of law, makes basic provision for an effective control of executive action to be exercised, without prejudice to parliamentary control, by an independent judiciary and assures respect of the human person.” [↑](#footnote-ref-105)
106. Zie bv.: EHRM 29 juni 2004, Chauvy/Frankrijk, §70; EHRM 3 november 2015, Bestry/Polen, §58. [↑](#footnote-ref-106)
107. Zo bijvoorbeeld in zaken waar vreemdelingen worden uitgewezen omdat ze in het gastland bepaalde criminele feiten hebben gepleegd. In dit soort zaken heeft het Hof in de zaak Boultif (EHRM 2 augustus 2001, Boultif/Zwitserland, §48) criteria ontwikkeld om te oordelen over de proportionaliteit van de maatregel. Deze criteria zijn door de Grote Kamer bevestigd en aangevuld in de zaak Üner (EHRM 18 oktober 2006, Üner/Nederland, §57-58.) [↑](#footnote-ref-107)
108. EHRM 4 december 2008, S en Marper/VK, §102. [↑](#footnote-ref-108)
109. EHRM 27 mei 2004, Connor/VK, §82. [↑](#footnote-ref-109)
110. EHRM 10 april 2007, Evans/VK, §77. [↑](#footnote-ref-110)
111. EHRM 4 december 2007, Dickson/VK, §78. [↑](#footnote-ref-111)
112. EHRM 19 december 1989, Mechaller/Oostenrijk, §4. [↑](#footnote-ref-112)
113. EHRM 9 april 2002, Cisse/Frankrijk, §53. [↑](#footnote-ref-113)
114. EHRM 21 oktober 2010, Alekseyev/Rusland, §75. [↑](#footnote-ref-114)
115. EHRM 10 juli 2012, Berladir e.a./Rusland, §40; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, Kudrevicius/Litouwen, §147. Oudere rechtspraak aanvaardde dit reeds: ECRM (beslissing) 10 oktober 1979, Jurassien and Unité Jurassienne/Zwitserland. [↑](#footnote-ref-115)
116. In zijn rechtspraak verwoordt het Grondwettelijk Hof het als volgt: Wanneer evenwel een verdragsbepaling die België bindt, een draagwijdte heeft die analoog is aan die van één of meer van de voormelde Grondwetsbepaling [bedoeld zijn de bepalingen van Titel II van de Grondwet en de artikelen 170, 172 en 197 GW], vormen de waarborgen vervat in die verdragsbepaling een onlosmakelijk geheel met de waarborgen die in de betrokken grondwetsbepalingen zijn opgenomen. Arbitragehof 22 juli 2004, nr. 136/2004, overw. B.5.3. [↑](#footnote-ref-116)
117. J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER e.a., *Handboek Belgisch publiekrecht, Deel 1: Inleiding tot het Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, 278. [↑](#footnote-ref-117)
118. Voor privévergaderingen en openbare vergaderingen in besloten ruimtes is er wel een verdergaande bescherming; Zo verbiedt artikel 26 GW preventieve maatregelen, in tegenstelling tot het EVRM. [↑](#footnote-ref-118)
119. GwH 12 februari 2009, nr. 17/2009, overw. B.83.3. [↑](#footnote-ref-119)
120. Zie in deze zin: L. TODTS, “Het evenredigheidsbeginsel bij administratieve sancties en politiemaatregelen: de ene evenredigheid is de andere niet?” (noot onder RvS 8 mei 2014, nr. 227.331), *T. Gem.* 2015, afl. 4, 266. [↑](#footnote-ref-120)
121. RvS 7 december 1999, nr. 83.940, overw. 4.3.2. [↑](#footnote-ref-121)
122. Decreet van 2-17 maart 1791 tot afschaffing van het gildewezen. ejustice.just.fgov.be (geraadpleegd op 21 maart) [↑](#footnote-ref-122)
123. Zie artikel II.2 en II.4 WER. Boek II is in werking getreden door artikel 1 van het KB van 8 december 2013 betreffende de inwerkingtreding van bepaalde boeken van het wetboek van economisch recht, *BS* 11 december 2013. [↑](#footnote-ref-123)
124. Zie bv.: Gent 1 september 2003, *RW* 2005-06, 466. In vergelijkbare zin: Antwerpen (KG) 30 november 1998, *CPDK* 1999, 386-391. Deze laatste is ten gronde bevestigd: Antwerpen 1 december 2004, *AJT* 2005, afl. 98, 132-134. [↑](#footnote-ref-124)
125. Cass. 14 januari 2005, AR C.03.0622.N, *Arr.Cass.* 2005, afl. 1, 95. [↑](#footnote-ref-125)
126. Voorz. Rb. Antwerpen (KG) 15 november 1996, *CDPK* 1999, 392. [↑](#footnote-ref-126)
127. S. VAN GARSSE, “De administratieve politiebevoegdheid van de burgemeester”, *TBP* 2001, 141. Artikel 135 NGW is een bijna woordelijke herhaling van artikel 50 van het decreet van 14 december 1789. G. VAN HAEGENBORGH, “De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad”, 353. [↑](#footnote-ref-127)
128. Nieuwe gemeentewet, gecodificeerd bij het Koninklijk Besluit van 24 juni 1988 en bekrachtigd bij wet van 26 mei 1989, *BS* 30 mei 1989. Hierna: NGW. [↑](#footnote-ref-128)
129. A. VANDER STICHELE, “Algemene bestuurlijke politie”, *TBP* 1957, 164. [↑](#footnote-ref-129)
130. Zie A. VANDENDRIESSCHE, “De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in de rechtspraak van de Raad van State”, *T. Gem.* 2001, 165; J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1972, 377. [↑](#footnote-ref-130)
131. Artikel 42 *jo.* artikel 2 Gemeentedecreet voorzien, onder voorbehoud van de toepassing van andere wettelijke of decretale bepalingen, in de volheid van bevoegdheid voor de gemeenteraad om via gemeentelijke reglementen het gemeentelijk belang te vrijwaren. [↑](#footnote-ref-131)
132. Zie bij wijze van voorbeeld: Artikel 43 Politiecode Brussel; artikel 111 Politiecode Antwerpen; hoofdstuk 2, titel 2, artikel 2 Politiecode Gent; artikel 33 Politiecode Leuven; artikel 28 Politiecode Hasselt; artikel 2 Politiecode Namen; artikel 2 du Règlement de police concernant l'organisation de manifestations ou de cortèges sur la voie publique ainsi que de manifestations en salle ou en plein air accessibles au public ainsi que sa modification du 24/04/2006 de la ville de Liège; pagina 19 chartre du respect de l’autre de Mons, artikel 73 Politiecode Aarlen. [↑](#footnote-ref-132)
133. Zie bv.: RvS 15 januari 1976, nr. 17.375, *Arr.RvS* 1976, 60. Recenter: RvS 27 maart 2007, nr. 169.335. [↑](#footnote-ref-133)
134. Cass. 18 januari 1892, *Pas*. 1892, I, 84. [↑](#footnote-ref-134)
135. RvS 22 maart 1994, nr. 46.572, overw. 4.5.3.. [↑](#footnote-ref-135)
136. A. VANDER STICHELE, “Algemene bestuurlijke politie”, *TBP* 1957, 165. [↑](#footnote-ref-136)
137. Wet 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999. [↑](#footnote-ref-137)
138. Artikel 135 §2, 2de lid, 7° NGW. [↑](#footnote-ref-138)
139. *Parl. St.* Kamer, 1998-1999, 2031/1, 2. [↑](#footnote-ref-139)
140. RvS 20 maart 2008, nr. 181.416, overw. 8. [↑](#footnote-ref-140)
141. RvS 18 maart 2010, nr. 202.037, overw. 18. [↑](#footnote-ref-141)
142. S. BRABANTS, “Geen gemeentelijke politiebevoegdheid voor de morele openbare orde, ook niet na de invoering van het begrip ‘openbare overlast’” (noot onder RvS 18 maart 2010), *T. Gem* 2010, 208. [↑](#footnote-ref-142)
143. EHRM 7 december 1976, Handyside/VK, §49. [↑](#footnote-ref-143)
144. Artikel 133, lid 2 NGW. [↑](#footnote-ref-144)
145. A. VANDER STICHELE, “Algemene bestuurlijke politie”, *TBP* 1957, 164. [↑](#footnote-ref-145)
146. C. CAMBIER, *Droit administratif*, Brussel, Larcier, 1968, 380. [↑](#footnote-ref-146)
147. Zie bv.: RvS 7 november 1998, nr. 76.815. [↑](#footnote-ref-147)
148. Zie artikel 11 WPA. Deze formulering is echter letterlijk overgenomen uit de Ministeriële omzendbrief 10 december 1987 Ordehandhaving - Gecoördineerde algemene onderrichtingen, *BS* 19 december 1987, overw. 1.02. [↑](#footnote-ref-148)
149. RvS 4 februari 1986, nr. 26.130, overw. 3.3.4 [↑](#footnote-ref-149)
150. P.DE SOMERE, “Hoofd en verantwoordelijke overheid van de (algemene) administratieve politie”, 32. [↑](#footnote-ref-150)
151. RvS 19 mei 1995, nr. 53.398, overw. 5.2; J.-P. VAN SPEYBROECK, “Lokale besturen en de handhaving van de openbare orde en rust naar aanleiding van allerlei manifestaties”, *T. Gem.* 2005, 22. [↑](#footnote-ref-151)
152. Het EHRM heeft echter gesteld dat de weigering tot het verlenen van een toelating een *‘chilling effect’* kan hebben omdat de betogers dan ook niet de officiële bescherming door de politie genieten. EHRM 3 mei 2007,Backzkowski e.a./Polen, §67. [↑](#footnote-ref-152)
153. J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER e.a., *Handboek Belgisch publiekrecht, Deel 1: Inleiding tot het Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, 1434; A. MAST, J. DUJARDIN, e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 741. [↑](#footnote-ref-153)
154. A. VAN MENSEL e.a, *De administratieve rechtshandeling: een proeve*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 79. [↑](#footnote-ref-154)
155. Zie: I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 491 p. [↑](#footnote-ref-155)
156. *BS* 12 september 1991. [↑](#footnote-ref-156)
157. RvS 7 november 2011, nr. 216.180, overw. 9. [↑](#footnote-ref-157)
158. RvS 6 september 2011, nr. 215.321, overw. 8. [↑](#footnote-ref-158)
159. Artikel 3 wet motivering bestuurshandelingen. Zie voor een praktijkgeval: RvS 14 februari 2011, nr. 211.205. [↑](#footnote-ref-159)
160. RvS 4 mei 2014, nr. 227.249; RvS 3 april 2014, nr. 227.046; RvS 28 september 2012, nr. 220.792. [↑](#footnote-ref-160)
161. RvS 19 mei 2011, nr. 213.363. Deze voorwaarden zijn: 1) De inhoud van het advies waarnaar wordt verwezen moet aan de bestuurde ter kennis zijn gebracht; 2) het advies waarnaar wordt verwezen moet zelf afdoende gemotiveerd zijn; 3) het advies moet worden gevolgd in de uiteindelijke beslissing; 4)er mogen geen tegenstrijdige adviezen zijn. Zie ook: I. OPDEBEEK en A. COOLSAET “Draagwijdte van de formele motiveringsplicht” in I. OPDEBEEK en A. COOLSAET (eds.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 2013, 133-139. [↑](#footnote-ref-161)
162. RvS 10 januari 2009, nr. 189.378, overw. 2.1.2.1. [↑](#footnote-ref-162)
163. RvS 28 september 2012, nr. 220.792. [↑](#footnote-ref-163)
164. Zie bv.: Voorz. Rb. Antwerpen (KG) 19 april 2002 (onuitg.). Waar de rechter rekening hield met de toenmalig hoog oplaaiende spanningen tussen Joden en Moslims om een pro-Palestijnse betoging te weigeren. De feiten en de beslissing van deze zaak staan beschreven in: D. DE PRINS, “Betogingsvrijheid en politiek-radicale standpunten. Een pleidooi voor een ruime bescherming van de vrijheid van meningsuiting en vergadering”, *AM* 2002, 383. [↑](#footnote-ref-164)
165. Artikel 134 §1, lid 2 NGW. [↑](#footnote-ref-165)
166. RvS 16 maart 1993, nr. 42.304, *T. Gem.* 1994, 83. [↑](#footnote-ref-166)
167. Algemeen moet niet worden opgevat als verbiedt de verordening werkelijk aan iedereen om te betogen. Zo kan er ook een algemeen verbod worden uitgevaardigd om in een bepaalde wijk te betogen of om over een bepaald thema te betogen. [↑](#footnote-ref-167)
168. RvS 2 april 1999, 79.772, overw. 4.3.1 ev. [↑](#footnote-ref-168)
169. S. LIERMAN, P.-J. VAN DE WEYER, e.a., “Recente ontwikkelingen in de rechtspraak en de wetgeving over algemene bestuurlijke politiebevoegdheden van de gemeente” in S. LIERMAN (ed.), *Actualia Gemeenterecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 94. [↑](#footnote-ref-169)
170. RvS 9 april 1999, nr. 79.786, overw. 2.2.3.1. [↑](#footnote-ref-170)
171. RvS 24 januari 1995, nr. 51.285. [↑](#footnote-ref-171)
172. RvS 9 april 1999, nr. 79.786, overw. 2.2.3.2. [↑](#footnote-ref-172)
173. RvS 20 februari 2012, nr. 218.138. [↑](#footnote-ref-173)
174. RvS 29 november 2007, nr. 177.405, overw. 7. [↑](#footnote-ref-174)
175. Zie bv. in deze zin: Pol. Rb. Sint-Genesius-Rode 13 mei 1986, *RW* 1986-87, 474. waarbij mogelijke schade aan militaire installaties geen bevoegdheid aan de burgemeester geeft om verordenend op te treden. [↑](#footnote-ref-175)
176. RvS 8 juli 2011, nr. 214.527. [↑](#footnote-ref-176)
177. RvS 4 mei 2001, nr. 95.162. [↑](#footnote-ref-177)
178. Artikel 134 NGW stelt ook uitdrukkelijk dat de burgemeester moet motiveren waarom hij meende dat het niet zou volstaan om zich tot de gemeenteraad te wenden. [↑](#footnote-ref-178)
179. A. MAST, J. DUJARDIN e.a, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 741. [↑](#footnote-ref-179)
180. Zie artikel 17, §4 Gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, *BS* 21 maart 1973. [↑](#footnote-ref-180)
181. Voorz. Rb. Luik (KG) 15 november 2002, *JLMB* 2002, afl. 40, 1776, overw. 5. [↑](#footnote-ref-181)
182. Zie onrechtstreeks: Cass. 30 juni 2015, P.15.0882.N, overw. 27 *jo.* 29; Cass. 18 maart 2003, AR P.03.0352.N, *Arr.Cass.* 2003, afl. 3, 664. Uitdrukkelijk: Brussel 25 maart 2010, *JLMB* 2010, afl. 41, 1968. [↑](#footnote-ref-182)
183. Cass. 27 mei 1971, *Arr.Cass.* 1971, 959. [↑](#footnote-ref-183)
184. J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER e.a., *Handboek Belgisch publiekrecht, Deel 1: Inleiding tot het Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, 94. [↑](#footnote-ref-184)
185. Cass. 25 april 1996, *Arr.Cass.* 1996, 371. [↑](#footnote-ref-185)
186. Zie bv. Voorz. Rb. Antwerpen (KG) 23 april 1999, *CPRK* 1999, 393. waar het onbevoegdheidsargument wordt aangehaald door de verwerende partij en de rechter dit weerlegt mede door zich te beroepen op bovenstaand cassatiearrest. [↑](#footnote-ref-186)
187. Sinds de 6de staatshervorming en de wijziging van artikel 144 GW is artikel 11*bis* ingevoerd in de RvSt-wet. Hierdoor is de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak eveneens bevoegd geworden om zich uit te spreken over de privaatrechtelijke gevolgen van een vernietigingsbeslissing. Hierdoor kan de burger zelfs ineens schadevergoeding bij de Raad bekomen. Dit kan er mogelijk voor zorgen dat de burgerlijke rechtsgang en het Hof van Cassatie nog meer op de achtergrond zullen geraken in dergelijke zaken. Er moet echter worden opgemerkt dat de kans op werkelijke schade voor de verzoeker niet groot is. Er zijn ons inziens drie mogelijkheden: 1) De verzoeker wint de zaak in UDN, waardoor de betoging kan doorgaan en er geen schade is. 2) De verzoeker verliest de zaak in UDN en ten gronde, waardoor hij geen aanspraak kan maken op schadevergoeding. 3) Hij verliest de zaak in UDN, maar krijgt evenwel gelijk in het vernietigingsberoep ten gronde. Hier is er schade en kan hij ook aanspraak maken op vergoeding. Er is ons echter geen zaak bekend waar de verzoeker ongelijk kreeg bij het schorsingsberoep en toch in zijn gelijk werd gesteld ten gronde.   
     Er zal eveneens gewacht moeten worden om te zien hoe de Raad van State met deze bevoegdheid omgaat om hier definitieve uitspraken over te doen. Zie voor dit laatste M. MERCKAERT, “Artikel 144 van de Grondwet en het toekennen van schadevergoeding tot herstel door de Raad van State” in A. ALEN, B. DALLE e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 234. [↑](#footnote-ref-187)
188. EHRM 12 juli 2005, Güneri e.a./Turkije, §76; EHRM (Grote Kamer) 8 juli 1999, Gerger/Turkije, §46. [↑](#footnote-ref-188)
189. EHRM 25 november 1997, Zana/Turkije, §51; EHRM 7 december 1976, Handyside/Verenigd Koninkrijk, §49. [↑](#footnote-ref-189)
190. EHRM 21 juni 1988, Plattform Ärzte für das Leben/Oostenrijk, §32. [↑](#footnote-ref-190)
191. EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, Kudrevicius/Litouwen, §145. [↑](#footnote-ref-191)
192. Dit werd voor het eerst bepaald in de zaak Plattform Ärzte für das Leben: EHRM 21 juni 1988, Plattform Ärzte für das Leben/Oostenrijk, §32. Ondertussen is dit principe in alle zaken over deze thematiek herhaald. Zie bv.: EHRM 12 mei 2015, Identoba/Georgië, §95; EHRM 21 oktober 2010, Alekseyev/Rusland, §73; EHRM 20 oktober 2010, Ouranio Toxo e.a./Griekenland, §34; EHRM 24 februari 2009, Protopapa/Turkije, §108; EHRM 6 maart 2007, Ciloglu/Turkije, §45. [↑](#footnote-ref-192)
193. EHRM 12 mei 2015, Identoba/Geörgië. [↑](#footnote-ref-193)
194. EHRM 24 februari 2009, Protopapa/Turkije, §108; EHRM 21 juni 1988, Plattform Ärzte für das Leben/Oostenrijk, §34; [↑](#footnote-ref-194)
195. EHRM 26 juli 2007, Barankevich/Rusland, §33; EHRM 2 oktober 2001, Stankov/Bulgarije, §87; EHRM 21 juni 1988, Plattform Ärzte für das Leben/Oostenrijk, §34. [↑](#footnote-ref-195)
196. EHRM 21 oktober 2010, Alekseyev/Rusland, §75. [↑](#footnote-ref-196)
197. EHRM 26 juli 2007, Barankevich/Rusland, §33. [↑](#footnote-ref-197)
198. EHRM 24 juli 2012, Faber/Hongarije, §43. [↑](#footnote-ref-198)
199. Zie in deze zin EHRM 29 juni 2006 Öllinger/Oostenrijk, §45. [↑](#footnote-ref-199)
200. RvS 4 mei 2007, nr. 170.823, overw. 8. [↑](#footnote-ref-200)
201. RvS 3 april 2014, nr. 227.046, overw. 10. [↑](#footnote-ref-201)
202. P. DE SOMERE, “Hoofd en verantwoordelijke overheid van de (algemene) administratieve politie” in J. DUJARDIN en W. SOMERS (eds.), *Burgemeester: bevoegdheden*, Brugge, Die Keure, 2013, 66. [↑](#footnote-ref-202)
203. RvS 7 november 1998, nr. 76.815, overw. 6.4. Zie in dezelfde zin: RvS 26 april 2002, nr. 106.119; RvS 11 december 1998, nr. 77.596. [↑](#footnote-ref-203)
204. RvS 7 november 2011, nr. 216.180, overw. 9. [↑](#footnote-ref-204)
205. RvS 6 september 2011, nr. 215.321, overw. 8. [↑](#footnote-ref-205)
206. Voor enkele voorbeelden zie: RvS 4 mei 2014, nr. 227.249; RvS 3 april 2014, nr. 227.046; RvS 28 september 2012, nr. 211.205. [↑](#footnote-ref-206)
207. RvS 19 mei 2011, nr. 213.363. Deze voorwaarden zijn: 1) De inhoud van het advies waarnaar wordt verwezen moet aan de bestuurde ter kennis zijn gebracht; 2) het advies waarnaar wordt verwezen moet zelf afdoende gemotiveerd zijn; 3) het advies moet worden gevolgd in de uiteindelijke beslissing; 4) er mogen geen tegenstrijdige adviezen zijn. Voor een voorbeeld waarin deze 1ste voorwaarde geschonden wordt in het kader van een publieke manifestatie zie: RvS 22 april 2011, nr. 212.709. Zie voor een grondigere bespreking: I. OPDEBEEK en A. COOLSAET “Draagwijdte van de formele motiveringsplicht” in I. OPDEBEEK en A. COOLSAET (eds.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 2013, 133-139. [↑](#footnote-ref-207)
208. RvS 10 januari 2009, nr. 189.378, overw. 2.1.2.1; Voorz. Rb. Antwerpen (KG) 6 juni 2002, *AM* 2002, 449. [↑](#footnote-ref-208)
209. RvS 28 september 2012, nr. 220.792. Zie ook: EHRM 24 juli 2012, Faber/Hongarije, §44. [↑](#footnote-ref-209)
210. Zie bv.: Voorz. Rb. Antwerpen (KG) 19 april 2002 (onuitg.). Waar de rechter rekening hield met de toenmalig hoog oplaaiende spanningen tussen Joden en Moslims om een pro-Palestijnse betoging te weigeren. De feiten en de beslissing van deze zaak staan beschreven in: D. DE PRINS, “Betogingsvrijheid en politiek-radicale standpunten. Een pleidooi voor een ruime bescherming van de vrijheid van meningsuiting en vergadering”, *AM* 2002, 383. [↑](#footnote-ref-210)
211. Zie bv.: RvS 4 mei 2007, 170.823, overw. 8; RvS 16 maart 2001, nr. 94.085. [↑](#footnote-ref-211)
212. Zie bv.: Voorz. Rb. Antwerpen (KG) 6 juni 2002, *AM* 2002, 449. [↑](#footnote-ref-212)
213. Zie bv.: Voorz. Rb. Antwerpen (KG) 23 april 1999, *CDPK* 1999, 393. [↑](#footnote-ref-213)
214. EHRM 21 juni 1988, Plattform Ärzte für das Leben/Oostenrijk, §32. [↑](#footnote-ref-214)
215. EHRM 5 juli 2016, Egitim Ve Bilim Emekcileri Sendikasi e.a./Turkije, §107. [↑](#footnote-ref-215)
216. EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, Kudrevicius/Litouwen, §160; EHRM 5 december 2006, Oya Ataman/Turkije, §39. [↑](#footnote-ref-216)
217. EHRM 5 januari 2016, Frumkin/Rusland, §126-127. [↑](#footnote-ref-217)
218. EHRM 20 oktober 2005, Ouranio Toxo e.a./Griekenland, §43; EHRM 16 maart 2003, Ozgur Gundem/Turkije, §45. [↑](#footnote-ref-218)
219. RvS 15 juni 2000, nr. 87.974. [↑](#footnote-ref-219)
220. Zie bv.: RvS 21 juni 2012, nr. 219.890; RvS 2 maart 2011, nr. 211.711; RvS 6 juni 2005, nr. 145.446. [↑](#footnote-ref-220)
221. RvS 4 mei 2007, nr. 170.823, overw. 8. [↑](#footnote-ref-221)
222. RvS 4 mei 2007, nr. 170.823, overw. 8. [↑](#footnote-ref-222)
223. RvS 3 april 2014, nr. 227.046. [↑](#footnote-ref-223)
224. RvS 3 april 2014, nr. 227.046, overw. 10. [↑](#footnote-ref-224)
225. Zie Wet 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 22 december 1992; Wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op 2 niveaus, *BS* 5 januari 1999; Rondzendbrief CP4 van 11 mei 2011 betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte voor de geïntegreerde politie, gestructureerd op 2 niveaus, *BS* 14 juni 2011; Ministeriële omzendbrief OOP41 van 31 maart 2014 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP4 over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen, *BS* 15 mei 2014. [↑](#footnote-ref-225)
226. Zie bv.: G. BOURDOUX, E. DE RAEDT, M. DE MESMAEKER, A. LINERS en H. BERKMOES, *De wet op het politieambt: Handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politeia, 2005, 147; J. DUJARDIN, W. SOMERS, L. VAN SUMMEREN en J. DEBYSER, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, Die Keure, 1997, 322; J.-M. MARX, *De politiemachten des burgemeesters*, Brussel, Larcier, 1932, 38. [↑](#footnote-ref-226)
227. Zie L. VENY, “Bestuurlijke politie, openbare ordehandhaving en het gemeentelijk optreden” (noot onder Gent

     3 april 2001), *AJT* 2001-02, 1011. [↑](#footnote-ref-227)
228. Zie bv. RvS 2 maart 2011, nr. 211.711; RvS 6 juni 2005, nr. 145.446, overw. 2.3.2; A.-S. VANDAELE, *De volle rechtsmacht bij de beoordeling van de bestuurshandelingen: de rechtsmacht van de Raad van State in het annulatiecontentieux*, Brugge, Die Keure, 2014, 62; L. TODTS, “Het evenredigheidsbeginsel bij administratieve

     sancties en politiemaatregelen: de ene evenredigheid is de andere niet?” (noot onder RvS 8 mei 2014, nr. 227.331), *T. Gem.* 2015, afl. 4, 263; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, 1433. [↑](#footnote-ref-228)
229. RvS 20 april 1994, nr. 46.917. [↑](#footnote-ref-229)
230. RvS 10 maart 2005, nr. 141.832, overw. 2.2.2. [↑](#footnote-ref-230)
231. Merk op dat de Raad deze zinsnede gebruikt in zijn arrest van 2000, maar niet meer in de arresten van 2007 en 2014. [↑](#footnote-ref-231)
232. I. OPDEBEEK, *Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur*, Brugge, Die Keure, 1992, 47. [↑](#footnote-ref-232)
233. L. CORNELIS, *Beginselen van het Belgische buitencontractuele aansprakelijkheidsrecht*, Antwerpen, Maklu, 1989, 211. [↑](#footnote-ref-233)
234. Zie het doctoraat van A.-S. VANDAELE waarin ze pleit voor een toetsing van de Raad in volle rechtsmacht en stelt dat er hiertegen geen enkel obstakel bestaat buiten de rechtspraak van de Raad zelf: A.-S. VANDAELE, *De volle rechtsmacht bij de beoordeling van de bestuurshandelingen: de rechtsmacht van de Raad van State in het annulatiecontentieux*, Brugge, Die Keure, 2014, 90; Zie bv. ook: A. VAN OEVELEN, “De toetsing van het overheidshandelen aan de zorgvuldigheidsnorm van de artikelen 1382-1383 BW: een volledige of marginale controle” in H. COUSY, E. DIRIX e.a. (eds.), *Liber Amicorum Walter van Gerven*, Deurne, Kluwer, 2000, 371. [↑](#footnote-ref-234)
235. L. TODTS vermeldt in haar artikel uitdrukkelijk de 12de kamer. Merk op dat deze kamer de arresten van 4 mei 2007 en 3 april 2014 heeft geveld. [↑](#footnote-ref-235)
236. L. TODTS, “Het evenredigheidsbeginsel bij administratieve sancties en politiemaatregelen: de ene evenredigheid is de andere niet?” (noot onder RvS 8 mei 2014, nr. 227.331), *T. Gem.* 2015, afl. 4, 263. [↑](#footnote-ref-236)
237. Bijvoorbeeld in een onderwijsaangelegenheid: RvS 10 juli 2012, nr. 220.242, overw. 7.1. [↑](#footnote-ref-237)
238. Artikel 109 Wet op de Geïntegreerde Politie. [↑](#footnote-ref-238)
239. *Vr. en Antw.* Kamer, 19 maart 2001, 17549. (Vr. nr. 321 O. MAINGAIN). [↑](#footnote-ref-239)
240. G. BOURDOUX, E. DE RAEDT, M. DE MESMAEKER, A. LINERS en H. BERKMOES, *De wet op het politieambt: Handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politeia, 2005, 146. [↑](#footnote-ref-240)
241. Artikel 8/2 wet 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 22 december 1992. [↑](#footnote-ref-241)
242. G. BOURDOUX, E. DE RAEDT, M. DE MESMAEKER, A. LINERS en H. BERKMOES, *De wet op het politieambt: Handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politeia, 2005, 147. [↑](#footnote-ref-242)
243. *Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1676/1, 39. [↑](#footnote-ref-243)
244. RvS 10 januari 2009, nr. 189.378. [↑](#footnote-ref-244)
245. Zie bv.: EHRM 5 december 2006, Oya Ataman/Turkije, §35. [↑](#footnote-ref-245)
246. EHRM 6 maart 2007, Ciloglu/Turkije, §46; EHRM 5 december 2006, Oya Ataman/Turkije, §36; EHRM 20 februari 2003, Djavit An/Turkije, §57. [↑](#footnote-ref-246)
247. Vergelijk: J. VELAERS, *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Antwerpen, Maklu, 1991, 784. Waarin hij stelt dat de situatie bedenkelijk wordt wanneer als voorafgaande voorwaarde wordt gesteld dat de organisatoren zelf voor de ordehandhaving in dienen te staan. [↑](#footnote-ref-247)
248. Zie bv.: RvS 10 januari 2009, nr. 189.378, overw. 2.1.2.1. [↑](#footnote-ref-248)
249. F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylants, 2000, 286. [↑](#footnote-ref-249)
250. J. VELAERS, *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Antwerpen, Maklu, 1991, 769. Zie in dezelfde zin: A. NIEUWENHUIS, “Vrijheid van vereniging, vergadering en betoging” in J. GERARDS, *Grondrechten: de nationale, Europese en internationale* dimensie, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2013, 121; K. RIMANQUE en J. DE JONGHE, “De vrijheid van expressie op straten en pleinen”, *TBP* 1978, 15. [↑](#footnote-ref-250)
251. J.A. PETERS, *Het primaat van de vrijheid van meningsuiting: vergelijkende aspecten Nederland – Amerika,* Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1981, 128. [↑](#footnote-ref-251)
252. R. ANDERSEN, “Liberté de manifester et ordre public” in J. ACKAERT, A. DE BECKER, P. FOUBERT, N. TORFS, B. VANHEUSDEN en S. VERBIST (eds.), *Liber Amicorum Anne Mie Draye*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 216. [↑](#footnote-ref-252)
253. EHRM 23 juli 2013, Izci/Turkije, §89; EHRM 27 november 2012, Disk en Kesk/Turkije, §29; EHRM 18 december 2007, Nurettin Aldemir e.a./Turkije, §43. [↑](#footnote-ref-253)
254. EHRM 5 juli 2016, Egitim Ve Bilim Emekcileri Sendikasi e.a./Turkije, §107. [↑](#footnote-ref-254)
255. Zie bv.: EHRM 5 april 2016, Kortvelyessy/Bulgarije, §23; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, Kudrevicius/Litouwen, §140; EHRM 7 oktober 2008, Patyi e.a./Hongarije, §34. [↑](#footnote-ref-255)
256. EHRM 5 januari 2016, Frumkin/Rusland, §96; [↑](#footnote-ref-256)
257. EHRM 5 juli 2016, Egitim Ve Bilim Emekcileri Sendikasi e.a./Turkije, §95. [↑](#footnote-ref-257)
258. EHRM 30 mei 2015, Malofeyeva/Rusland, §137. [↑](#footnote-ref-258)
259. EHRM 7 oktober 2008, Patyi e.a./Hongarije, §42. [↑](#footnote-ref-259)
260. EHRM 5 april 2016, Kortvelyessy/Bulgarije, §29. [↑](#footnote-ref-260)
261. Zie bv.: EHRM 5 april 2016, Kortvelyessy/Bulgarije, §29. [↑](#footnote-ref-261)
262. Zie bv.: Rb. Utrecht 26 juni 2004, AP3214. Het doel van deze betoging was om de openbare ruimte terug te eisen van de auto voor de voetganger en om het huidige overmatige gebruik van de auto aan de kaak te stellen. Ze wilden de automobilisten duidelijk maken dat ze deel waren van het probleem met de slogan “u zit niet in de file, u bent de file”. [↑](#footnote-ref-262)
263. In deze zin: EHRM 7 oktober 2008, Eva Molnar/Hongarije, §41. [↑](#footnote-ref-263)
264. EHRM (Grote Kamer) Kudrevicius/Litouwen, §156; EHRM (beslissing) 4 mei 2000, Drieman e.a./Noorwegen. In deze laatste zaak vocht een Greenpeaceactiviste aan dat ze gearresteerd was toen ze protesteerde tegen de Noorse walvisvangst. In plaats van enkel te protesteren heeft de activiste zich echter met haar boot tussen de walvissen en de jagers geplaatst, waardoor ze deze laatsten verhinderde hun werk te doen, ook al hadden ze een vergunning. Het Hof stelde dat zulk gedrag niet dezelfde bescherming kan genieten als gewone, vreedzame betogingen en verklaarde de zaak onontvankelijk. Zie voor een vergelijkbare Belgische zaak met nagenoeg identieke feiten en eenzelfde uitkomst: Voorz. Rb. Antwerpen (KG) 15 november 1995, *CDPK* 1999, 392. [↑](#footnote-ref-264)
265. EHRM 5 maart 2009, Baracco/Frankrijk, §47-49. [↑](#footnote-ref-265)
266. ECRM (beslissing) 6 maart 1989, G./Duitsland. Zie voor een zeer vergelijkbare zaak waarin een betoogster werd opgepakt omdat ze de straat naar een marine basis versperde uit protest tegen een beslissing om een onderzeeër te behouden: ECRM (beslissing) 18 maart 2003, Lucas/Verenigd Koninkrijk. [↑](#footnote-ref-266)
267. EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, Kudrevicius/Litouwen. [↑](#footnote-ref-267)
268. Zie bv.: EHRM 5 maart 2009, Barraco/Frankrijk, §47. [↑](#footnote-ref-268)
269. ECRM (beslissing) 30 november 1992, L.F./Oostenrijk. [↑](#footnote-ref-269)
270. EHRM 9 april 2002, Cisse/Frankrijk. [↑](#footnote-ref-270)
271. EHRM 6 maart 2007, Ciloglu/Turkije, §§51-52. [↑](#footnote-ref-271)
272. RvS 4 januari 2013, nr. 221.934. [↑](#footnote-ref-272)
273. Artikel 9 van de Nederlandse grondwet leest als volgt: “1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. 2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.” [↑](#footnote-ref-273)
274. Rechtbank Utrecht 23 juni 2004, AP3214, overw. 2.13. [↑](#footnote-ref-274)
275. Rechtbank ’s Hertogenbosch 22 mei 2009, BI4755. [↑](#footnote-ref-275)
276. Rechtbank Utrecht 7 april 2005, AT3466, overw. 2.9. [↑](#footnote-ref-276)
277. Rechtbank ’s Gravenhage 18 april 2012, BW3204, overw. 6. [↑](#footnote-ref-277)
278. Zie bv.: EHRM 5 juli 2016, Egitim Ve Bilim Emekcileri Sendikasi e.a./Turkije, §95; Zie ook: J. VELAERS, *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Antwerpen, Maklu, 1991, 770; A.E. SCHILDER, *Het recht tot vergadering en betoging*, Arnhem, Gouda Quint BV, 1989, 263; V. BLASI, “Prior restraints on demonstrations”, *Michigan Law Review* 1969, 1489-1490. [↑](#footnote-ref-278)
279. Zie bv. Rechtbank Utrecht 23 juni 2004, AP3214, overw. 2.10. [↑](#footnote-ref-279)
280. Zie bv. Rechtbank ’s Gravenhage 18 april 2012, BW3204, overw. 6. [↑](#footnote-ref-280)
281. Zie in deze zin ook: RvS 25 april 2014, nr. 227.184. In deze zaak schorste de Raad een verbod om een openbare ‘informatiedag voor de burgers’ te houden, dat louter was gemotiveerd door ‘de nabijheid van het station’. Deze motivering was niet voldoende voor de Raad om een openbare vergadering te beperken. [↑](#footnote-ref-281)
282. Rechtbank Maastricht 21 augustus 2009, BJ5868. [↑](#footnote-ref-282)
283. Zie bv.: EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, Kudrevicius/Litouwen, §147; EHRM 10 juli 2012, Berladir e.a/Rusland, §40, EHRM 18 december 2007, Nurettin Aldemir e.a./Turkije, §42. Er komen evenwel steeds meer stemmen op die dit standpunt verwerpen. Zie bv. de *concurring opinion* van rechter WOJTYCKEK bij de zaak Kudrevicius/Litouwen (EHRM 15 oktober 2015) die stelt dat het ingaat tegen artikel 11 §2 EVRM dat een overheid steeds in elke situatie een voorafgaande toestemming kan vereisen. Ook het Mensenrechtencomité lijkt in die richting te oordelen. Zie CCPR/C/79/Add.99, par. 23. [↑](#footnote-ref-283)
284. EHRM 3 mei 2007, Baczkowski e.a./Polen, §67. [↑](#footnote-ref-284)
285. Zie in deze zin bv. EHRM 23 oktober 2010, Sergey Kuznetsov/Rusland, §42. [↑](#footnote-ref-285)
286. EHRM 17 juli 2007, Bukta e.a./Hongarije, §36. [↑](#footnote-ref-286)
287. Zie bv.: A.E. SCHILDER, *Het recht tot vergadering en betoging*, Arnhem, Gouda Quint BV, 1989, 261; J.A. PETERS, *Het primaat van de vrijheid van meningsuiting*: *vergelijkende aspecten Nederland –*

     *Amerika,* Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1981, 142; V. BLASI, “Prior restraints on demonstrations”, *Michigan Law*

     *Review* 1969, 1527. [↑](#footnote-ref-287)
288. EHRM 7 oktober 2008, Eva Molnar/Hongarije, §36. [↑](#footnote-ref-288)
289. EHRM 7 oktober 2008, Eva Molnar/Hongarije, §§36-38. [↑](#footnote-ref-289)
290. EHRM 15 december 2015, Budahazy/Hongarije, §§34-35; EHRM (beslissing) 7 juli 2009, Skiba/Polen. [↑](#footnote-ref-290)
291. Zie bv.: EHRM (beslissing) 4 mei 2004, Ziliberberg/Moldavië. [↑](#footnote-ref-291)
292. Zie bv.: EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, Kudrevicius/Litouwen, §150; EHRM 5 december 2012, Oya Ataman/Turkije, §39; EHRM 5 maart 2009, Barraco/Frankrijk, §45. [↑](#footnote-ref-292)
293. EHRM 12 juni 2014, Primov e.a./Rusland, §118. [↑](#footnote-ref-293)
294. EHRM 27 januari 2009, Samut Karabulut/Turkije, §37; EHRM 18 december 2007 Nurettin Aldemir e.a./Turkije, §46. [↑](#footnote-ref-294)
295. Cfr. Randnummer 103 bij de titel over verkeer. Zie ook bv.: EHRM 27 januari 2009, Samut Karabulut/Turkije, §37; EHRM 29 november 2007, Balçik e.a./Turkije, §51. [↑](#footnote-ref-295)
296. EHRM (beslissing) 4 mei 2004, Ziliberberg/Moldavië. *In casu* ging het om enkele uren administratieve aanhouding en een eerder lage administratieve boete. [↑](#footnote-ref-296)
297. Zie bv.: EHRM 27 maart 2007, Karaçay/Turkije, §§37-38. Maar zie evenwel EHRM 12 juni 2014, Primov/Rusland. In deze zaak werd een opsluiting van twee maanden niet als disproportioneel beschouwd gelet op de ingewikkelde feiten van de zaak. [↑](#footnote-ref-297)
298. Zie in deze zin bv.: EHRM 24 maart 2015, Ismail Sezer/Turkije, §55; EHRM 27 september 2011, Sisman e.a./Turkije, §34; EHRM 15 september 2009, Kaya en Seyhan/Turkije, §30. [↑](#footnote-ref-298)
299. EHRM 8 december 2009, Aytas e.a./Turkije, §33; EHRM 5 december 2006, Oya Ataman/Turkije, §43. [↑](#footnote-ref-299)
300. Zie bv.: EHRM 24 mei 2016, Suleyman e.a./Turkije, §§116-117; EHRM 23 februari 2010, Eksi en Ocak/Turkije, §§36-37. [↑](#footnote-ref-300)
301. Deze informatie werd gehaald uit een interview met Jan Michiels, politiecommissaris van de Stad Antwerpen, op 15 december 2015. [↑](#footnote-ref-301)
302. Zie EHRM 24 februari 2015, Promo Lex e.a./Moldavië, §25. Toen de Moldavische overheid de trage reactie van de politie trachtte toe te schrijven aan de laattijdige mededeling van de betoging door de organisator stelde het Hof dat: “*it is not persuaded by this argument and notes that […] the applicants were not under a legal obligation to give notification of the demonstration because there were fewer than fifty participants. Indeed, had it been otherwise, the applicants would have been held responsible under Article 67 of the Code of Administrative Offences, which was not the case.*” [↑](#footnote-ref-302)
303. Zie bv.: EHRM 24 februari 2009, Protopapa/Turkije, §108. [↑](#footnote-ref-303)
304. Zie bv.: EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, Kudrevicius/Litouwen, §147; EHRM 10 juli 2012, Berladir e.a./Rusland, §40. [↑](#footnote-ref-304)
305. Dit kan worden vergeleken met hoelang de politie er in andere gevallen over deed om ter plaatse te komen. Zie in deze zin: EHRM 24 februari 2015, Promo Lex e.a./Moldavië, §26. [↑](#footnote-ref-305)
306. EHRM 20 oktober 2010, Ouranio Toxo e.a./Griekenland, §43. [↑](#footnote-ref-306)
307. De burger moet als ‘behoorlijk burger’ blijk geven van voldoende zorgvuldigheid, alertheid en coöperatie naar het bestuur toe. P. POPELIER, “Beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie van de normen” in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 12. [↑](#footnote-ref-307)
308. Deze keuze behelst wel enkel publieke plaatsen. De betogingsvrijheid geeft geen recht op toegang tot privé-eigendom. ECRM 27 oktober 1997, Anderson e.a./Verenigd Koninkrijk; Voorz. Antwerpen (KG) 30 november 1998, *CDPK* 1999, 390. [↑](#footnote-ref-308)
309. Vergelijk: EHRM 29 juni 2006, Öllinger/Oostenrijk, §43; EHRM 2 oktober 2001, Stankov/Bulgarije, §109. [↑](#footnote-ref-309)
310. EHRM 24 mei 2016, Suleyman Celebi e.a./Turkije, §109. [↑](#footnote-ref-310)
311. J. VELAERS, *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Antwerpen, Maklu, 1991, 764. [↑](#footnote-ref-311)
312. Zie bv.: RvS 3 april 2014, nr. 227.046. Hier wilde men een betoging houden in de Koninginnengalerij. De burgemeester wees op de vele vitrines en zei dat dit teveel risico op schade met zich meebracht gelet op de mogelijke gewelddadige tegenbetogingen. [↑](#footnote-ref-312)
313. Zie EHRM 24 juli 2012, Faber/Hongarije, §58. Zo geeft het Hof het voorbeeld van betogers die vlaggen meedroegen die werden geassocieerd met het extreem rechtse Nazi-Duitsland op een plaats waar vroeger in grote getalen joden werden uitgeroeid. [↑](#footnote-ref-313)
314. Artikel 6 wet 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, *BS* 3 februari 2014. [↑](#footnote-ref-314)
315. J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, 1452. [↑](#footnote-ref-315)
316. RvS 28 januari 2000, nr. 84.976. [↑](#footnote-ref-316)
317. RvS 12 december 2001, nr. 101.772. [↑](#footnote-ref-317)
318. RvS 29 augustus 2007, nr. 174.132. [↑](#footnote-ref-318)
319. RvS 23 december 2011, nr. 217.060. [↑](#footnote-ref-319)
320. RvS 28 januari 2000, nr. 84.976. [↑](#footnote-ref-320)
321. RvS 23 december 2011, nr. 217.060. [↑](#footnote-ref-321)
322. RvS 22 april 2011, nr. 212.709. [↑](#footnote-ref-322)
323. Zie in deze zin: A. NIEUWENHUIS, “Vrijheid van vereniging, vergadering en betoging” in J. GERARDS, *Grondrechten: de nationale, Europese en internationale* dimensie, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2013, 122. [↑](#footnote-ref-323)
324. Bv.: Mensenrechtencomité nr. 1949/2010, Pavel Kozlov e.a./Wit Rusland. In deze zaak was het niet voldoende om een manifestatie in de stad te verbieden en die enkel te laten doorgaan aan een stadion buiten de stad. [↑](#footnote-ref-324)
325. Rechtbank Arnhem 13 mei 2005, AT5504. [↑](#footnote-ref-325)
326. ECRM 6 april 1995, Rai, Allmond en ‘Negotionate Now’/Verenigd Koninkrijk. [↑](#footnote-ref-326)
327. J. VELAERS, *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Antwerpen, Maklu, 1991, 777. [↑](#footnote-ref-327)
328. Zie bv.: EHRM 21 oktober 2010, Alekseyev/Rusland, §75. [↑](#footnote-ref-328)
329. EHRM 10 juli 2012, Berladir/Rusland, §60; EHRM 2 oktober 2001, Stankov/Rusland, §109. [↑](#footnote-ref-329)
330. EHRM 15 oktober 2015, Gafgaz Mammadov/Azerbeidzjan. [↑](#footnote-ref-330)
331. Vergelijk RvS 23 december 2011, nr. 217.060: “*rien ne permet de penser qu'une manifestation organisée en un autre lieu ne serait pas de nature à permettre aux requérants d'exprimer leurs opinions et de poursuivre ainsi les objectifs décrits dans la demande de suspension.’’* [↑](#footnote-ref-331)
332. *Parl. St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2277/1, 13. [↑](#footnote-ref-332)
333. RvS 27 juni 2016, nr. 235.230, overw. 8; RvS 22 oktober 2015, nr. 232.656. [↑](#footnote-ref-333)
334. RvS 19 januari 2016, nr. 233.523. [↑](#footnote-ref-334)
335. H. KALVEN, “The concept of the public forum: Cox vs. Louisiana”, *Supreme Court Review* 1965, 25. [↑](#footnote-ref-335)
336. Zie bv.: EHRM 12 juni 2014, Primov/Rusland, §130. [↑](#footnote-ref-336)
337. RvS 8 september 2007, nr. 174.303. [↑](#footnote-ref-337)
338. EHRM 2 oktober 2001, Stankov/Bulgarije, §109. [↑](#footnote-ref-338)
339. EHRM 29 juni 2006, Öllinger/Oostenrijk. [↑](#footnote-ref-339)
340. EHRM 29 juni 2006, Öllinger/Oostenrijk, §§44-51. [↑](#footnote-ref-340)
341. Voorz. Rb. Antwerpen (KG) 19 april 2002. Zie voetnoot 165. [↑](#footnote-ref-341)
342. Zie bv.: EHRM (Grote Kamer) 13 juli 2012, Mouvement Raëlien Suisse/Zwitserland, §61; EHRM (Grote Kamer) 8 juli 1999, Ceylan/Turkije, §34; EHRM (Grote Kamer) 8 juli 1999, Sürek/Turkije, §61. [↑](#footnote-ref-342)
343. Vergelijk: C. DUNN, “Balancing the right to protest in the aftermath of September 11”, *Harvard Civil Right – Civil Liberties Law Review* 2005, 346. Er moet zeker op worden gelet dat de terreurdreiging geen *blank check* wordt voor de overheid en op deze manier protest tegen haar eigen beleid in de kiem kan smoren. Zie in deze zin: P. MARCUSE, “The ‘threat of terrorism’ and the right to the city”, *Fordham Urban Law Journal* 2004-2005, 779. [↑](#footnote-ref-343)
344. Artikel 4, 1° wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991. [↑](#footnote-ref-344)
345. Zie voor een vergelijkbaar arrest van een Amerikaanse rechtbank: United States District Court S.D. NY 10 februari 2003, United for Peace and Justice v. City of New York. Deze uitspraak is bevestigd in hoger beroep: Court of appeals 2nd circuit 12 februari 2003, United for Peace and Justice v. City of New York. [↑](#footnote-ref-345)
346. . R. ANDERSEN, “Liberté de manifester et ordre public” in J. ACKAERT, A. DE BECKER, P. FOUBERT, N. TORFS, B. VANHEUSDEN en S. VERBIST (eds.), *Liber Amicorum Anne Mie Draye*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 209. [↑](#footnote-ref-346)
347. Hierbij gaat het niet enkel om de bescherming van de plaats en de datum zoals hierboven werd besproken. Zie ook bv.: RvS 20 februari 1998, nr. 71.984. Hier verbood de burgemeester de verzoeker om spandoeken te dragen, maar liet hem op zich wel toe om te manifesteren. De Raad was van mening dat de verzoeker zijn mening nog steeds kon uiten en dus geen MTHEN ervoer; RvS 4 januari 2013, nr. 211.934. Hier besloot de Raad dat er geen MTHEN aanwezig was wanneer de verzoeker geen betoging mocht houden, maar zijn mening wel kon uiten in de vorm van een statische manifestatie. [↑](#footnote-ref-347)