

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 223.041 van 27 maart 2013
in de zaak A. 208.043/XII-7258**

In zake: de NV VIEUX MONT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Joris Deene en Frederik Bruloot
kantoor houdend te 9052 Gent
Bollebergen 2A bus 20
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE KLUISBERGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carlos De Wolf
kantoor houdend te 9680 Maarkedal
Etikhovestraat 6
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 20 februari 2013, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van 22 november 2012 van de gemeenteraad van de gemeente Kluisbergen tot goedkeuring van het politie-reglement ‘ter gelegenheid van eenmalige of bijkomende commerciële of publicitaire activiteiten omwille van de doortocht van de wielervedstrijd ‘Ronde van Vlaanderen voor vrouwen’ en ‘Ronde van Vlaanderen voor elite’ op 31 maart 2013’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 maart 2013.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frederik Bruloot, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Carlos De Wolf, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3. Op 22 november 2012 beslist de gemeenteraad van Kluisbergen tot goedkeuring van een politiereglement ‘ter gelegenheid van eenmalige of bijkomende commerciële of publicitaire activiteiten omwille van de doortocht van de wielervedstrijd ‘Ronde van Vlaanderen voor vrouwen’ en ‘Ronde van Vlaanderen voor elite’ op 31 maart 2013’.

In de considerans wordt onder meer overwogen dat de doortocht van de wielervedstrijd traditioneel een enorme volkstoeloop met zich brengt, dat de laatste jaren het aantal commerciële activiteiten langsheen de reisweg van de wielervedstrijd blijft toenemen, dat dergelijke activiteiten voornamelijk worden georganiseerd op locaties die op zich al veel toeschouwers aantrekken waardoor de

veiligheidsmaatregelen ter hoogte van die delen van de reiweg moeten worden verhoogd, en dat er maatregelen moeten worden genomen om de veiligheid van de toeschouwers en het normaal verloop van de wedstrijd te kunnen garanderen.

Concreet voorziet het reglement erin, onder meer, dat activiteiten op de openbare weg of op een daarbij aansluitend niet afgesloten terrein slechts zijn toegelaten op voorwaarde dat ze door de burgemeester voorafgaandelijk en schriftelijk werden vergund; daartoe moet ten laatste op 1 februari 2013 een aanvraag bij de burgemeester worden ingediend (artikel 1). Activiteiten in een besloten plaats met openbaar karakter moeten ten laatste op 1 februari 2013 worden gemeld aan de burgemeester; de melding moet “op straffe van niet-ontvankelijkheid” een aantal gegevens bevatten (artikel 4).

Verzoekster verklaart voornemens te zijn naar aanleiding van het passeren van de Ronde van Vlaanderen op 31 maart 2013 een “VIP evenement” te organiseren in een besloten plaats met openbaar karakter in de Kalmontstraat. Zij meldt de activiteit op 31 januari 2013 aan verwerende partij, maar geeft geen gevolg aan de verzoeken om bijkomende gegevens te verschaffen.

IV. Belang

4. Verwerende partij betwist verzoeksters belang.

Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om daarover uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over de exceptie zouden alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor een schorsing vervuld mochten zijn, hetgeen zoals hierna zal blijken niet het geval is.

V. Grondvoorwaarden voor een schorsing

5. Overeenkomstig artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden

besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

VI. Grondvoorwaarde van een ernstig middel

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. Verzoekster leidt een eerste middel af uit “de schending van artikel 119, 119*bis*, 130*bis* en 135 § 5 Nieuwe Gemeentewet iuncto de artikelen 19 en 26 van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting en vergadering) in samenhang met het zorgvuldigheidsbeginsel”.

In de eerste plaats wordt toegelicht dat het reglement onvoldoende duidelijk en precies aangeeft welke maatregelen de beveiliging van de openbare orde noodzakelijk maakt. Meer bepaald geeft artikel 5 “een volledige vrijgeleide” aan de burgemeester die het een bepaalde organisator moeilijk zou wensen te maken; ook de omstandigheid dat het artikel de coördinatievergaderingen niet meer verplicht stelt, zet de deur wagenwijd open voor willekeur.

Tweedens vermag de burgemeester voor openbare evenementen op een afgesloten privaat terrein geen meldingsplicht op te leggen; preventieve maatregelen zijn uitgesloten.

In de derde plaats is, volgens verzoekster, het veiligheidsbeleid naar aanleiding van de doortocht van de Ronde van Vlaanderen een zaak van de provincie. Aangezien de provinciale overheden het niet nodig vonden om een reglementair kader uit te werken, ontbeert de gemeente iedere bevoegdheid om ter

zake nog regelgevend op te treden.

Ten vierde heeft verwerende partij in artikel 10 in een niet toegelaten, want niet in artikel 119*bis*, § 2, tweede lid van de nieuwe gemeentewet voorkomende, administratieve sanctie voorzien: het zich moeten schikken naar de aanmaningen van de burgemeester.

Beoordeling

7. Het eerste onderdeel van het middel is op het eerste gezicht tegen het artikel 5 van het bestreden reglement gericht. Het artikel bepaalt inzake ‘Activiteiten in een besloten plaats met openbaar karakter’ wat volgt:

“De burgemeester kan in functie van het aantal aanvragen of meldingen en de juiste locatie van de aangevraagde of gemelde activiteiten één of meerdere coördinatievergaderingen organiseren met de organisator van een randactiviteit en met de verschillende hulpdiensten teneinde de nodige afspraken te maken inzake opvang van de toeschouwers en/of genodigden, de in te richten parkings, het in te huren sanitair, de vrij te houden evacuatiewegen, de te plaatsen veiligheidsvoorzieningen, enz ...”

8. Met andere woorden voorziet het voorschrift in de mogelijkheid voor de burgemeester om coördinatievergaderingen in te richten met organisatoren en hulpdiensten, met het oog op het maken van afspraken.

In welk opzicht die mogelijkheid aanleiding kan geven tot willekeur en verzoekster kan benadelen, wordt door haar niet aannemelijk gemaakt. Het is evenmin apert. Per slot van rekening immers betekent een afspraak dat tussen de partijen een overeenkomst werd gevonden.

9. Inderdaad mogen, gelet op artikel 26 van de Grondwet, openbare vergaderingen in een besloten plaats niet afhankelijk worden gesteld van een voorafgaand verlot. Dat verbod geldt evenwel niet ook regelende maatregelen, zoals de voorafgaande kennisgeving bedoeld in artikel 4 van het bestreden reglement er een lijkt te zijn.

10. Dat de provinciale overheden zich niet aangesproken zouden voelen om reglementair op te treden, sluit op zich geenszins de bevoegdheid van de verwerende partij uit om zich passend voor te bereiden op de massale belangstelling die zij redelijkerwijze mag verwachten voor de drievoudige passage van de renners op haar grondgebied, over de Oude Kwaremont en de Paterberg.

11. De door het laatste middelonderdeel geviseerde bepaling is artikel 10:

“Onverminderd de maatregelen, opgenomen in artikel 3 en artikel 6, zullen overtredingen van de bepalingen van artikel 1, 4 en 7 van deze verordening worden bestraft met een administratieve geldboete van maximum 250 euro. Onverminderd de toepassing van een administratieve geldboete moet de overtreder van de bepalingen van artikel 1, 4 en 7 alsook degene die één of meerdere voorwaarden niet naleeft zich schikken naar de aanmaningen van de burgemeester zoniet houdt de gemeente zich het recht voor het te doen op kosten en risico van de overtreder.

De gemeente houdt zich hetzelfde recht voor indien de organisator van de activiteit niet tijdig kan worden opgezocht.

De burgemeester kan in toepassing van artikel 135 Nieuwe Gemeentewet ter vrijwaring van de openbare orde tevens elke randactiviteit verbieden.”

Als zodanig lijkt het tweede lid van het geciteerde artikel niet zozeer een sanctie ten laste van de overtreder in te houden, dan wel in alleen een reserve ten gunste van de verwerende partij te voorzien, namelijk een voorbehoud dat de verwerende partij op kosten en risico van de overtreder zal handelen als die in gebreke blijft de aanmaningen van de burgemeester op te volgen.

12. Geen van de onderdelen van het eerste middel is ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

13. Een tweede middel voert de schending aan “van artikel 7 van het decreet d'Allarde van 2 en 17 maart 1791 (vrijheid van handel en nijverheid), de

artikelen 19 en 26 van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting en vergadering) en de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG) in samenhang met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zijnde het motiverings- en redelijkheidsbeginsel”.

Volgens verzoekster is in artikel 6 van het aangevochten reglement een verbod vervat met betrekking tot activiteiten in een besloten plaats met openbaar karakter – tenzij een melding wordt verricht en geen individuele verbodsbeslissing volgt –, en kan voor activiteiten op de openbare weg of op een daarbij aansluitend terrein de vergunning worden geweigerd. Evenwel wordt niet bewezen dat de verbodsbevoegdheid de ordeverstoring zou tegengaan. Naar de mening van verzoekster is een overleg met alle organisatoren voldoende om het geheel vlot te laten verlopen op de bewuste dag en volstaat de politiebevoegdheid van de burgemeester op het vlak van handhaving. De noodzaak van het preventief opleggen van bijkomende administratieve beperkingen is disproportioneel ten aanzien van het nagestreefde doel en niet efficiënt. Er is niet voldaan aan het noodzakelijkheids criterium.

Beoordeling

14. Verzoekster wil ter gelegenheid van de doortocht van de Ronde van Vlaanderen op 31 maart 2013 een activiteit organiseren waarvoor artikel 4 van het bestreden reglement in de verplichting tot *melding* aan de burgemeester voorziet. De verplichting om een *vergunning* te verkrijgen voor een activiteit als bedoeld in artikel 1 mag, minstens voorlopig, buiten beschouwing blijven nu verzoekster geen dergelijke activiteit beoogt te organiseren.

15. De Raad van State neemt vooralsnog niet aan dat verwerende partij, alleen al door in een meldingsplicht te hebben voorzien voor activiteiten in een besloten plaats met openbaar karakter, deze activiteiten “tot nader orde[r] verboden” zou hebben. Artikel 4 laat op het eerste gezicht niet de conclusie toe dat een niet gemelde of een niet ontvankelijk gemelde activiteit sowieso verboden is.

16. In verband met de reden voor de meldingsplicht zet verwerende partij uiteen dat er zich ten gevolge van de doortocht van de wielervedstrijd een enorme volkstoeloop in de gemeente voordoet, dat de lusstructuur in de koers, gekoppeld aan de kenmerkende weginfrastructuur, te weten kleine ontsluitingswegen in landelijk en heuvelachtig gebied, en tezamen met het aanzuigeffect op eventorganisatoren en bedrijven ten gevolge van de populariteit van de wielervedstrijd, een gecoördineerde aanpak vereist vanuit veiligheidsoogpunt, dat speciaal rekening moet worden gehouden met de veiligheid van de aanwezigen op de individuele evenementen en met het verzekeren van de mobiliteit, dat het voor haar essentieel is om de gegevens te vernemen in verband met geplande commerciële of publicitaire activiteiten, zodat zij ze kan meenemen bij het organiseren en structureren van de werking van de veiligheidsdiensten en zodat de activiteiten kunnen doorgang vinden in veilige omstandigheden die in het bijzonder de toegang en de inzet van de veiligheidsdiensten kan waarborgen.

Ten minste in de huidige stand van de procedure komt die verantwoording van de meldingsplicht toereikend voor. De bewering van verzoekster dat het gevaar voor een verstoring van de materiële openbare orde, inbegrepen het gevaar voor overlast, “in casu al te hypothetisch” is, komt eerder wereldvreemd dan overtuigend voor.

17. Voorts wordt niet bijgevalen dat de verbodsmogelijkheid vervat in artikel 6 van het bestreden reglement verder zou reiken dan nodig voor de beoogde beveiliging van de openbare orde. Het artikel luidt:

“De burgemeester kan de activiteiten zoals bedoeld in artikel 4, op grond van artikel 133, eerste lid, juncto artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet, hetzij verbieden, hetzij doen stopzetten in volgende gevallen:

- (i) De aanvrager leeft de inhoud van hetzij de in artikel 4 bedoelde melding, hetzij de in toepassing van artikel 5 gemaakte afspraken niet na, zoals door de bevoegde politiediensten vastgesteld; of
- (ii) De activiteiten van de aanvrager kunnen, niettegenstaande de hiertoe ondernomen pogingen om in toepassing van artikel 5 tot afspraken te komen, niet worden georganiseerd onder omstandigheden waarbij de veiligheid van zowel de deelnemers als de toeschouwers gewaarborgd is; of
- (iii) De activiteiten van de aanvrager vormen een gevaar voor de openbare

orde (m.n. openbare rust, openbare veiligheid of openbare gezondheid). De beslissing van de burgemeester, zoals bedoeld in onderhavig artikel, zal worden genomen op basis van een verslag, opgesteld door de veiligheidscel, belast met het analyseren, beoordelen en opvolgen van de aanvragen en samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende hulpdiensten.”

Zoals de Raad van State het voorschrift in de huidige stand van zaken begrijpt, komt het erop neer dat de burgemeester in de vermelde gevallen ertoe gebracht kan worden, na kennisneming van het verslag van de veiligheidscel, op te treden op grond van artikel 135 *juncto* 133 van de nieuwe gemeentewet.

Als zodanig lijkt het artikel alleen maar de algemene politiebevoegdheid van de burgemeester in herinnering te brengen en te bevestigen. Het lijkt derhalve zonder grond dat verwerende partij zich zou gedragen alsof de algemene politiebevoegdheid van de burgemeester niet (meer) volstaat om een goede doorgang van de Ronde van Vlaanderen te garanderen.

18. Het tweede middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

19. In een derde middel beroept verzoekster zich op “het zorgvuldigheidsbeginsel in samenhang met de vrijheden van dienstverstreking en handel”. Bekritiseerd wordt dat overeenkomstig artikel 2 ten laatste op 15 maart 2013 aan de vergunningaanvragers kennis wordt gegeven van de toekenning of weigering van de vergunning. Dit laat een organisator slechts een tijdsperiode van twee weken, wat de mogelijkheden inzake het organiseren en plannen van een evenement drastisch beperkt.

Beoordeling

20. Het betrokken artikel 2 heeft betrekking op activiteiten op de openbare weg of op een daarbij aansluitend niet afgesloten terrein. Verzoekster is evenwel niet van plan dergelijke activiteit te organiseren. Het middel betreft derhalve een bepaling die verzoekster niet schaadt en bij de schorsing waarvan zij geen belang heeft.

Ook het derde en laatste middel is niet ernstig. Hieruit volgt dat ten minste een van de cumulatieve grondvoorwaarden voor een schorsing niet is vervuld. Deze vaststelling volstaat om de vordering in haar geheel te verwerpen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 27 maart 2013, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	staatsraad,
	waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Bram Van Thillo,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bram Van Thillo

Johan Lust