

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.992 van 5 november 2019
in de zaken A. 204.982/X-15.858 (I)
204.985/X-15.859 (II)
204.986/X-15.860 (III).**

In zake : de VZW LIGA VOOR MENSENRECHTEN
woonplaats kiezend te 9000 Gent
Gebroeders De Smetstraat 75
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Lauren Jans
kantoor houdend te 1800 Vilvoorde
Sint-Annalaan 608

tegen :

**I.
de GEMEENTE ZONHOVEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hugo Lamon
kantoor houdend te 3500 Hasselt
de Schiervellaan 23
bij wie woonplaats wordt gekozen**

**II.
de GEMEENTE DIEPENBEEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hugo Lamon
kantoor houdend te 3500 Hasselt
de Schiervellaan 23
bij wie woonplaats wordt gekozen**

**III.
de STAD HASSELT
bijgestaan en vertegenwoordigd
door advocaat Hugo Lamon
kantoor houdend te 3500 Hasselt
de Schiervellaan 23**

I. Voorwerp

1. Het beroep, ingesteld op 25 mei 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zonhoven van 26 maart 2012 tot wijziging van de politiecodex (zaak A. 204.982).

Het beroep, ingesteld op 25 mei 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Diepenbeek van 23 april 2012 tot wijziging van de politiecodex (zaak A. 204.985).

Het beroep, ingesteld op 25 mei 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Hasselt van 27 maart 2012 tot wijziging van de politiecodex (zaak A. 204.986).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 229.163 van 14 november 2014 wordt het debat in de zaak 204.982 heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat ermee gelast een aanvullend verslag op te stellen.

Bij arrest nr. 229.164 van 14 november 2019 wordt het debat in de zaak A. 204.985 heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat ermee gelast een aanvullend verslag op te stellen.

Bij arrest nr. 229.165 van 14 november 2014 wordt het debat in de zaak A. 204.986 heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat ermee gelast een aanvullend verslag op te stellen.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft in de drie zaken een aanvullend verslag opgesteld.

De verwerende partijen hebben in alle zaken een aanvullende laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft in alle zaken een aanvullende laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 september 2019.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft in de drie zaken verslag uitgebracht.

Advocaat Lauren Jans, die in de drie zaken verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Hugo Lamon, die in de drie zaken verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft in de drie zaken een met dit arrest gedeeltelijk 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. Bij gemeenteraadsbeslissingen van respectievelijk 26 maart 2012, 23 april 2012 en 27 maart 2012 wijzigen de gemeenten Zonhoven en Diepenbeek en de stad Hasselt – toen verenigd in de politiezone Hazodi – hun politiecodex door er een, gelijk, nieuw deel in in te voegen.

Dat deel wordt, na de fusie van de politiezone Hazodi met de politiezone Limburg Regio Hoofdstad, door de gemeenten Zonhoven en Diepenbeek en de stad Hasselt opgeheven en bij gemeenteraadsbeslissingen van respectievelijk 26 september 2016, 12 september 2016 en 27 september 2016 vervangen door een gelijkluidend politiereglement ‘betreffende de openbare rust,

de openbare veiligheid, de openbare gezondheid en de openbare overlast'. De gemeenteraadsbeslissingen tot goedkeuring van dat politiereglement worden hierna "het nieuwe politiereglement" genoemd.

IV. Samenhang

4. De feitelijke en de juridische gegevens in de drie zaken doen zich eender voor. Het is in het belang van een goede rechtsbedeling om de zaken samen te voegen.

IV. Belang - precisering voorwerp

Standpunt van de verwerende partijen

5. Naar de mening van de verwerende partijen zijn de annulatieberoepen, door de opheffing van de initieel bestreden besluiten en hun vervanging, zonder voorwerp gevallen. Voorts toont verzoekster volgens de verwerende partijen niet aan dat zij door de initieel bestreden beslissingen effectief benadeeld is geworden in de periode waarin ze van kracht waren. Het brengt mee dat zij geen belang meer zou hebben bij haar beroep.

Beoordeling

6. De oorspronkelijk bestreden bepalingen zijn in de loop van het beroep vervangen geworden door andere die ten dele (nagenoeg) identiek zijn.

In zoverre deze bepalingen van het nieuwe politiereglement alleen maar de nieuwe gedaante zijn van de bepalingen die in de verzoekschriften formeel bestreden werden en in de mate dus waarin het materieel voorwerp van de beroepen wezenlijk ongewijzigd zijn gebleven, is er reden toe de beroepen op vandaag te interpreteren als zijnde gericht tegen de overeenstemmende bepalingen van het nieuwe politiereglement.

7. In zoverre de aangevochten bepalingen opgeheven en niet (in dezelfde bewoordingen) hernomen zijn, blijkt verzoekster, doorheen de laatste memories, te verklaren dat er aan haar opmerkingen is tegemoetgekomen en dat de bepalingen haar geen nadeel hebben berokkend in de periode waarin ze van kracht waren.

Wat verzoeksters beroep tegen die bepalingen betreft is zij dan ook zonder verder belang bij hun vernietiging.

V. Onderzoek van de middelen in de drie zaken

A. Eerste middel

8.1. Verzoekster leidt een eerste middel af uit de “Schending van artikel 119bis en 135 van de Nieuwe Gemeentewet en de bevoegdheidsverdelende regels, en van artikel 1 van het Eerste aanvullend Protocol EVRM, alsook van het evenredigheidsbeginsel”.

Concreet bekritiseert verzoekster in de verzoekschriften in een eerste middelonderdeel:

- artikel 160,
- artikel 35.3,
- artikel 159,
- artikelen 69 tot en met 72,
- artikel 64, en
- artikel 30.

Het gaat volgens verzoekster om gedragingen die reeds door een hogere norm gesanctioneerd worden en bijgevolg aan de bevoegdheidssfeer van de gemeenten onttrokken zijn.

In een tweede middelonderdeel richt verzoekster zich in de verzoekschriften tegen:

- artikel 35,
- artikel 36,
- artikel 46, en
- artikel 160.

De bepalingen betreffen naar het oordeel van verzoekster de handhaving van de morele openbare orde terwijl een gemeentebestuur enkel de materiële openbare orde mag handhaven.

8.2. Blijkens haar laatste memories dringt verzoekster nog slechts aan:

- wat artikel 160 betreft, thans artikel 30 (lees artikel 30, § 1) van het nieuwe politiereglement,
- wat artikel 64 betreft, thans artikel 91 (lees artikel 91, § 1) van het nieuwe politiereglement, en
- wat artikel 30 betreft, thans artikel 33 van het nieuwe politiereglement.

9.1. Artikel 30, § 1, van het nieuwe politiereglement luidt:

“§1. Het gebruik van alcoholhoudende dranken (gedistilleerde of gegiste dranken al dan niet in gemixte vorm) op de openbare weg of op het openbaar domein, buiten de terrassen en andere toegelaten plaatsen speciaal bestemd voor dit doel, is verboden op de plaatsen vastgelegd door de gemeenteraad. Het bezit van geopende recipiënten die alcoholhoudende dranken bevatten wordt gelijkgesteld met het gebruik beoogd in dit artikel.”

9.2.1. Volgens verzoekster wil de bepaling burgers behoeden voor het gebruik en misbruik van alcoholische dranken en wordt ermee de bescherming van de morele openbare orde nagestreefd.

9.2.2. De verwerende partijen brengen daar tegen in dat de bepaling de mogelijkheid biedt tot het sanctioneren van een vorm van overlast die de materiële orde dreigt te raken. In tegenstelling tot de besluitwet van 14 november 1939 ‘betreffende de beteugeling van de dronkenschap’, viseert de bepaling volgens de verwerende partijen niet de openbare dronkenschap. Ook blijkt

volgens haar uit de libellering van de bepaling dat ze “niet beoogt de burgers te behoeden voor het gebruik en misbruik van alcoholische dranken”. “[E]nkel de modaliteit van [het] gebruik van alcoholhoudende dranken op de openbare weg of op het openbaar domein en op plaatsen vastgelegd door de gemeenteraad” is verboden.

9.3.1. Net als voorheen blijft de Raad van State ook in deze zaak van mening dat de openbare overlast die de gemeente bevoegd is op grond van haar algemene politiebevoegdheid tegen te gaan, de materiële orde moet raken, minstens dreigen te raken, en geen inbreuken op de morele orde mag betreffen.

9.3.2. Het wordt niet beweerd en het blijkt ook niet dat de invoering van de bestreden principiële mogelijkheid om op bepaalde plaatsen in een verbod te voorzien om alcoholhoudende dranken te gebruiken op de openbare weg of op het openbaar domein, is ingegeven door veiligheidsklachten of andere concrete ordehandhavingnoden.

De verwerende partijen kunnen er in dat licht niet van overtuigen dat zij met die invoering niet in essentie een doel van zedelijke bescherming beogen te dienen.

Ook doen zij dat niet door in de laatste memories eensklaps te doen gelden dat de bepaling “openbare dronkenschap en geweldpleging met glas” wil voorkomen. Het eerste gaat flagrant in tegen wat de verwerende partijen voorheen verklaarden. Het tweede stuit af op de vaststelling dat het gebruik van alcoholhoudende dranken en het bezit van geopende recipiënten ook verboden worden als de recipiënten van de alcoholhoudende dranken niet in glas zijn.

9.3.3. Het komt de Raad van State voor dat het besproken voorschrift essentieel de morele orde beoogt. Het tweede middelonderdeel verantwoordt bijgevolg de vernietiging van artikel 30, § 1, van het nieuwe politiereglement, evenals, voor de duidelijkheid in het rechtsverkeer, van de tweede paragraaf van

het artikel, die in een uitzondering op het verbod in de eerste paragraaf voorziet en zonder deze eerste paragraaf zinledig is.

10.1. Artikel 91, § 1, van het nieuwe politiereglement luidt:

“§1. Zonder voorafgaande schriftelijke toelating van de burgemeester of van het college van burgemeester en schepenen is het verboden om werkzaamheden te starten op het openbaar- en privédomein van de gemeente of stad, zowel aan de oppervlakte als onder de grond en/of eender welke constructie te plaatsen. Vergunde werkzaamheden moeten steeds worden uitgevoerd conform de afgeleverde vergunning en conform de geldende gemeentelijke reglementen.”

10.2. Verzoekster voert aan dat de gemeente op grond van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet – thans: *juncto* artikel 2 van de wet van 24 juni 2013 ‘betreffende de gemeentelijke administratieve sancties’ (hierna: de GAS-wet) – in straffen en administratieve sancties voor overtredingen van haar reglementen en verordeningen kan voorzien, tenzij voor dezelfde overtredingen door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie, straffen of administratieve sancties worden bepaald. Wat artikel 91, § 1, van het nieuwe politiereglement betreft, verschaft artikel 6.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de VCRO) reeds een wettelijke basis voor de sanctionering van het werken zonder vergunning of in strijd met vergunningen, zodat de gemeente haar bevoegdheid heeft overschreden.

10.3.1. Artikel 2, § 1, van de GAS-wet luidt:

“De gemeenteraad kan straffen of administratieve sancties bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen of verordeningen, tenzij voor dezelfde inbreuken door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie, straffen of administratieve sancties worden bepaald.”

De bepaling houdt in dat – in beginsel – de gemeente niet in “dezelfde” inbreuk of strafbaarstelling mag voorzien als de federale of deelstatelijke wetgeving.

10.3.2. Artikel 91, § 1, ressorteert onder deel I “Algemene bepalingen”, punt 6 “Inname van het openbaar domein”, van het nieuwe politiereglement. Het

betreft essentieel de inname van gemeentelijk domein voor privédoeleinden. Die inname van het gemeentelijk domein heeft een voorafgaande toelating van de gemeentelijke overheid.

Als zodanig is een inbreuk op die bepaling vreemd aan de inbreuken bedoeld in het toenmalige artikel 6.1.1 van de VCRO, in verband met onder andere de stedenbouwkundige vergunningsplicht, de verkavelingsvergunningsplicht, en de overeenstemming met een ruimtelijk uitvoeringsplan, de stedenbouwkundige en verkavelingsverordeningen.

Met de verwerende partijen wordt aangenomen dat de besproken bepaling losstaat van de stedenbouwkundige regelgeving in artikel 6.1.1 van de VCRO.

Het eerste middelonderdeel verantwoordt niet de nietigverklaring van artikel 91, § 1, van het nieuwe politiereglement.

11.1. Artikel 33 van het nieuwe politiereglement luidt:

“Iedereen die zich bevindt op het openbaar of privédomein of in een voor het publiek toegankelijke plaats, waar een vergunde activiteit plaatsvindt, moet zich onmiddellijk schikken naar de verzoeken, richtlijnen of bevelen van de door de organisator aangestelde personen of van politieambtenaren, agenten van politie of gemachtigde ambtenaren.”

11.2. Verzoekster betoogt dat er, gelet op artikel 4 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg’, reeds een wettelijke basis voorhanden is voor de sanctionering van het niet opvolgen van bevelen van een gemachtigde.

11.3. Het gebod om het bevel van de bevoegde personen na te leven in artikel 4 van het voormelde koninklijk besluit van 1 december 1975, is gericht tot “de weggebruikers”. Het gebod in artikel 33 – ondergebracht in Deel I, punt 3 “Openbare veiligheid”, 3.5.1. “Openbare vergaderingen in open lucht” – viseert

de deelnemers aan “een vergunde activiteit”, die openbaar is en in de openlucht plaatsheeft.

De inbreuken op de onderscheiden geboden laten zich niet als identieke inbreuken kwalificeren.

Het eerste middelonderdeel brengt niet de nietigverklaring van artikel 33 van het nieuwe politiereglement mee.

12. Samenvattend verantwoordt het eerste middel alleen de nietigverklaring van artikel 30 van het nieuwe politiereglement.

B. Tweede middel

13.1. Een tweede middel voert de schending aan van het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Een overheid die een bepaalde gedraging strafbaar stelt, dient de gedraging voldoende duidelijk te omschrijven; het recht moet voorzienbaar en toegankelijk zijn zodat de burger zijn rechten en de op hem rustende verplichtingen met de vereiste precisie kan kennen en dat hij de gevolgen van zijn handelingen kan voorzien. Het middel viseert concreet bepalingen waarin vage en niet precieze bewoordingen zouden worden gebruikt, waardoor “rechtsonderhorigen niet weten waaraan zich te verwachten”. Blijkens de verzoekschriften gaat het om de artikelen 1, 5, 31, 157 en 51.

13.2. In haar laatste memories dringt verzoekster nog slechts aan met betrekking tot:

- artikel 1, thans artikelen 3 en 4 van het nieuwe politiereglement,
- artikel 5, thans artikel 8 van het nieuwe politiereglement,
- artikel 31, thans artikel 34 van het nieuwe politiereglement, en
- artikel 157, thans artikel 21 van het nieuwe politiereglement.

14.1. Artikelen 3 en 4 van het nieuwe politiereglement luiden respectievelijk:

- “Het is verboden om nachtgerucht of nachtrumoer te veroorzaken waardoor de rust van de inwoners kan verstoord worden (art. 561, 1° van het Strafwetboek [...]).”

- “Het is verboden overdag om het even welk geluid, gerucht of rumoer te veroorzaken zonder reden of zonder noodzaak en dat toe te schrijven is aan een gebrek aan vooruitzicht en voorzorg en dat van die aard is dat het de rust van de inwoners in het gedrang kan brengen. Het bewijs van geluidsoverlast kan met alle mogelijke middelen geleverd worden.”

14.2.1. Verzoekster licht in twee onderdelen toe dat wanneer een overheid een bepaalde gedraging strafbaar stelt, zij de gedraging voldoende duidelijk moet omschrijven, zodat iedereen onmiddellijk weet dat hij een regel overschrijdt en wat daarvan de gevolgen zijn. Er moet een voldoende bescherming zijn tegen willekeur. Met de bevoegdheid om bepaalde overlastfenomenen strafbaar te stellen moet zorgvuldig worden omgesprongen.

Concreet wordt in de verzoekschriften aangevoerd dat de besproken verboden in zodanig ruime bewoordingen zijn gesteld dat het onmogelijk is ze na te leven: het wordt niet toegelicht welke voorwaarden er gelden voor verstoring van de rust; wat moet worden verstaan onder rust is bovendien subjectief. In de laatste memories wordt daaraan toegevoegd dat artikel 3 een bepaling strafbaar stelt die reeds door een hogere norm geregeld wordt.

14.2.2. De verwerende partijen reageren dat de bepalingen betrekking hebben op geluiden die “de rust van de inwoners in het gedrang [kunnen] brengen” en dat uitdrukkelijk wordt gesproken van “geluidsoverlast”. Overigens, zo merken zij op, dient het bewijs van dat geluid te worden geleverd.

14.3.1 Uit de beginselen die in het middel worden aangevoerd, volgt dat eenieder, op het moment waarop hij een gedrag aanneemt, moet kunnen uitmaken of het al dan niet strafbaar is. Dit vereist dat in voldoende nauwkeurige,

duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen is bepaald welke feiten strafbaar worden gesteld zodat degene die een gedrag aanneemt vooraf afdoende kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van zijn gedrag zal zijn en zodat aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

14.3.2. Op het *sub* randnummer 10.3.1 vermelde principiële verbod om strafbaarstellingen aan te nemen voor misdrijven die reeds door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie strafbaar zijn gesteld, bestaan uitzonderingen. Zo laat artikel 3, 2°, van de GAS-wet de gemeenteraad toe in een administratieve sanctie te voorzien voor een inbreuk op artikel 561, 1°, van het Strafwetboek.

Het is de verwerende partijen dus niet verboden in artikel 3, met betrekking tot nachtgerucht en -rumoer, in een identieke strafbaarstelling te voorzien als artikel 561, 1°, van het Strafwetboek.

14.3.3. Dat er in artikel 3 van het nieuwe politiereglement sprake is van “kan verstoord worden” belet niet dat de rechtzoekende voldoende kan weten van welk lawaai hij zich ’s nachts moet onthouden om niet in strijd met het artikel te handelen.

14.3.4. Anders is het wat het lawaai overdag betreft dat door artikel 4 van het nieuwe politiereglement wordt verboden. Het artikel omschrijft het, zeer algemeen, als “om het even welk geluid” dat, ten eerste, is veroorzaakt zonder reden of zonder noodzaak en dat, ten tweede, is toe te schrijven aan een gebrek aan vooruitzicht en voorzorg en dat, ten derde, van aard is de rust van de inwoners in het gedrang te kunnen brengen.

Als zodanig laat deze omschrijving een te grote onduidelijkheid en onzekerheid over welke concrete gedragingen nu al dan niet gesanctioneerd worden. Dat is zodanig waar dat de verwerende partijen het nodig hebben geoordeeld de mogelijke twijfel te verhelpen, althans voor vijf vormen van geluid, door in artikel 7 uitdrukkelijk te bepalen dat ze “geen aanleiding [kunnen] geven tot een gerechtvaardigde klacht inzake geluidsoverlast”. Aan andere

vormen van geluid overdag, zoals van grasmaaiers of dieren, wordt dan weer, niettegenstaande het verbod van artikel 4, toch nog een specifieke, afzonderlijke (verbods)bepaling gewijd.

De omschrijving in artikel 4 van het nieuwe politiereglement is te vaag en te weinig concreet opdat de rechtzoekende kan weten welke precieze vormen van daggeluiden de verwerende partijen wensen te bestraffen.

15.1. Artikel 8 van het nieuwe politiereglement luidt:

“Zonder voorafgaande schriftelijke toelating van de burgemeester of bevoegde overheid en behoudens de bepalingen opgenomen in een toegekende vergunning is het verboden om 's nachts te verhuizen of goederen te laden en/of te lossen.”

15.2. Volgens verzoekster is het niet duidelijk wat onder “verhuizen” moet worden verstaan. Dat blijft zelfs in het licht van de definitie ervan in artikel 2 vaag: “Uiteraard kan het dragen van een nachtlamp naar een auto geen overlast meebrengen”. Bovendien wordt het begrip “s nachts” niet gedefinieerd.

15.3.1. Anders dan verzoekster meent, geeft het nieuwe politiereglement wel aan wat onder “s nachts” moet worden verstaan. Artikel 2 verduidelijkt: “tussen 22.00 uur 's avonds en 07.00 uur 's morgens, onafhankelijk van het heersende seizoen”.

15.3.2. Ook “verhuizen” wordt in artikel 2 omschreven: “overbrengen van de inboedel”.

Met het verhuizen van “de inboedel”, zijnde volgens de Dikke Van Dale “alle roerende goederen” of “al het huisraad”, is kennelijk meer bedoeld dan het overbrengen van een enkele nachtlamp. Net als het “laden en lossen van goederen” waarvan eveneens sprake in artikel 8 van het nieuwe politiereglement, moet verhuizen geacht worden betrekking te hebben op een bij voortduring uitgevoerde operatie, met betrekking tot goederen van enige omvang of enig gewicht.

Het middel brengt niet de vernietiging van artikel 8 van het nieuwe politiereglement mee.

16.1. Artikel 34 van het nieuwe politiereglement luidt:

“Het is verboden op welke manier dan ook een concert, spektakel, evenement, sportieve bijeenkomst of gelijk welke andere bijeenkomst, die door de gemeentelijke overheid toegelaten is, te verstoren.”

16.2.1. Verzoekster verwijt het voorschrift niet te bepalen wat precies onder “verstoren” te verstaan is: “[h]et is onduidelijk wanneer er van verstoring sprake zal zijn. Wat voor de ene storend is, is dat niet noodzakelijk voor de andere”.

16.2.2. De verwerende partijen antwoorden dat er sprake is van verstoring wanneer de algemeen gangbare normen op de betrokken manifestatie niet worden geëerbiedigd:

“In het gewone spraakgebruik betekent het begrip ‘verstoren’ dat men een gedrag vertoont dat niet gangbaar is. Het is van algemene bekendheid dat op een concert, een spektakel of een sportieve bijeenkomst bepaalde gedragsregels gelden die dienen te worden nageleefd. Zo is het algemeen gekend dat bij sportwedstrijden het eigenlijke sportterrein niet door supporters mag worden betreden. Bij een concert mag het publiek enkel plaats nemen op de door de organisator aangeduide plaatsen, enz.”

16.3. Wat allemaal in aanmerking komt om als hinderlijk voor een concert, spektakel, evenement, sportieve of andere toegelaten bijeenkomst bestraft te worden, wordt door artikel 34 niet bepaald concreet en inzichtelijk gemaakt.

De verwerende partijen maken het in hun procedurestukken alleen maar nog meer duister door “verstoren” uit te leggen als het vertonen van “niet gangbaar” gedrag.

Het wordt door de verwerende partijen voor de Raad van State niet aannemelijk gemaakt, noch is het spontaan aannemelijk, dat het loutere feit

om zich, ter gelegenheid van een concert, spektakel, enzovoort, niet conform alle gebruiken en gewoontes te gedragen redelijkerwijze mag worden beschouwd als een verstoring van de activiteit.

Het middel is gegrond ten aanzien van artikel 34 van het nieuwe politiereglement.

17.1. Artikel 21 van het nieuwe politiereglement luidt:

“Het is verboden zich op een voor anderen hinderlijke wijze op te houden in of op een voor het publiek toegankelijke ruimte, waaronder portaal, foyer, wachtlokaal voor een openbaar vervoermiddel, parkeergarage, rijwielstalling en de ruimte te gebruiken voor een ander doel dan waarvoor de ruimte bestemd is.”

17.2.1. Verzoekster betwist de duidelijkheid van “op hinderlijke wijze” en “een ander doel dan waarvoor de ruimte bestemd is”: “De tekst is [...] zodanig ruim en onzorgvuldig opgesteld dat een rechtsonderhorige kan vrezen bestraft te worden, wanneer hij in een telefooncel of een bushokje schuilt voor de regen”.

17.2.2. De verwerende partijen zijn van oordeel dat de bepaling voldoende precies is: “Er is sprake van een gebruik ‘op een voor anderen hinderlijke wijze’ door het gebruik ‘voor een ander doel dan waarvoor de ruimte bestemd is’”.

17.3. De specifieke hinder die de besproken bepaling verbiedt, is de belemmering dat de betrokken ruimtes volgens hun bestemming worden gebruikt.

Dit is een voldoende duidelijke omschrijving van de bestrafte gedraging. Het middel verantwoordt niet de vernietiging van artikel 21 van het nieuwe politiereglement.

18. Samenvattend is het middel gegrond wat de artikelen 4 en 34 van het nieuwe politiereglement betreft en wordt het voor het overige verworpen.

C. Derde middel

19.1. In een derde middel noemt verzoekster het proportionaliteitsbeginsel en het motiveringsbeginsel geschonden. Toegelicht wordt dat de beslissing gebaseerd moet zijn op feitelijke omstandigheden en gebeurtenissen en dat de inbreuk op de persoonlijke vrijheid niet verder mag gaan dan absoluut noodzakelijk voor het bereiken van het beoogde doel.

In een eerste onderdeel wordt betoogd dat meer dan 133 artikelen of 80 procent van de bepalingen, berusten op in totaal slechts 300 overlastmeldingen in het voorgaande jaar.

In een tweede onderdeel wordt betoogd dat de artikelen 1 en 5 niet verantwoord zijn en niet in verhouding zijn tot het beoogde doel.

Een derde onderdeel is gericht tegen de artikelen 46 en 160.

Een vierde onderdeel keert zich tegen artikel 159.

Een vijfde onderdeel viseert de artikelen 154 en 122.

19.2. Blijkens de laatste memories volhardt verzoekster nog alleen in:

- het eerste onderdeel,
- het tweede onderdeel, gericht tegen de artikelen 1 en 5, thans de artikelen 3, 4 en 8 van het nieuwe politiereglement, en
- het derde onderdeel in zoverre gericht tegen artikel 160, thans artikel 30 van het nieuwe politiereglement.

20. Een eerste middelonderdeel komt erop neer dat van de 2500 overlastmeldingen die de verwerende partijen in een jaar ontving, er maar 300 betrekking hadden op andere overlast dan inzake nachtlawaai en loslopende dieren, terwijl niettemin aan die andere overlast 133 artikelen van de politiecodex worden gewijd.

Het onderdeel toont, zo algemeen en onuitgewerkt als het is, niet de onwettigheid aan van één of meer welbepaalde bepalingen.

21. In een tweede middelonderdeel oefent verzoekster kritiek uit op de strafbaarstelling van daglawaaï en op het verhuizen tijdens de nacht.

Artikel 4 van het nieuwe politiereglement, in verband met het daglawaaï, moet reeds op grond van het tweede middel worden vernietigd (randnummers 14.3.4 en 18).

Wat artikel 8 van het nieuwe politiereglement, in verband met het verhuizen 's nachts, betreft, meent verzoekster onterecht dat wordt nagelaten te definiëren wat verhuizen is en dat het meebrengt dat alle “verhuishandelingen” (“voorbeeld van de nachtlamp”) als strafbare overlast te beschouwen zijn (randnummers 15.3.1 en 15.3.2). Verzoekster doet dan ook niet aannemen dat de maatregel “op bijzonder ingrijpende en onverantwoorde wijze de persoonlijke vrijheid van de inwoners van de gemeente ingrijpend beperkt”.

22. Ook het derde middelonderdeel, ten slotte, verantwoordt geen ruimere vernietiging dan al noodzakelijk is geacht op grond van een hiervoor besproken middel. Zoals *sub* randnummer 9.1 en volgende gezien, is er reden om artikel 30 van het nieuwe politiereglement op grond van het eerste middel nietig te verklaren.

D. Vierde middel

23. Volgens een vierde middel schenden de verwerende partijen de scheiding der machten. De gemeenten “hebben de hele bestuurlijke strafrechtsketen in handen”; hun bevoegdheden zijn zowel “wetgevend”, “rechterlijk” als “uitvoerend” van aard. Hierdoor wordt een basisprincipe van de democratische rechtsstaat geschonden.

24.1. Artikel 119*bis* van de nieuwe gemeentewet verwijst (thans) met betrekking tot de gemeentelijke administratieve straffen en sancties naar de regeling in de GAS-wet. Die wet bepaalt in welke gevallen de gemeenteraad in straffen of administratieve sancties kan voorzien voor de inbreuken op zijn reglementen en verordeningen, wie de inbreuken kunnen vaststellen die het voorwerp van administratieve sancties kunnen uitmaken, wie de administratieve sancties oplegt, welke procedure de sanctionerend ambtenaar dient te volgen, en welke beroepsprocedure openstaat.

Tegen de beslissing van de ambtenaar die een administratieve geldboete oplegt, kan de overtreder beroep aantekenen bij de politierechtbank of de jeugdrechtbank. Ter zake oordeelde het Grondwettelijk Hof, in zijn arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, dat hiermee de rechtzoekenden over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg beschikken, voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege (B.39.8). Weliswaar regelt de GAS-wet niet het beroep tegen de maatregelen om een schorsing, intrekking of sluiting op te leggen, maar tegen die beslissingen kunnen een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing bij de Raad van State worden ingesteld (B.46.4).

24.2. Anders dan verzoekster beweert, komt het middel er in wezen wel degelijk op neer de GAS-wet te betwisten, en niet de politiecodex van de verwerende partijen (of het nieuwe politiereglement).

Het middel wordt als niet-ontvankelijk verworpen.

E. Vijfde middel

25.1. In een vijfde middel argumenteert verzoekster dat de verwerende partijen de door het decreet d'Allarde gewaarborgde vrijheid van handel en nijverheid mogen beperken met dien verstande dat de beperkingen aangepast moeten zijn aan de concrete ordehandhavingsbehoeften. Volgens haar is er sprake van een onevenredige beperking van de vrijheid van handel en nijverheid in de artikelen 140, 160 en 46.

25.2. Blijkens de laatste memories handhaaft verzoekster het middel nog alleen:

- wat artikel 140 betreft, thans artikel 62 van het nieuwe politiereglement, en
- wat artikel 160 betreft, thans artikel 30 van het nieuwe politiereglement.

26.1. Aangezien artikel 30 van het nieuwe politiereglement al vernietigd moet worden op grond van het eerste middel, wordt het vijfde middel hier nog alleen onderzocht in zoverre het betrekking heeft op artikel 62 van het nieuwe politiereglement.

In dat artikel wordt voorgeschreven dat onder anderen de uitbaters van voedingswinkels en houders van kramen op foren of markten de nodige voorzorgsmaatregelen moeten nemen “opdat hun klanten de openbare ruimte rond hun handel niet zouden vervuilen”. Dit houdt volgens het artikel in dat vuilnisbakken moeten worden geplaatst, dat de vuilnisbakken rein worden gehouden, geledigd en geborgen, en dat de onmiddellijke omgeving rondom de inrichting wordt gereinigd.

26.2. Ter zake betoogt verzoekster in haar verzoekschriften louter en alleen:

“Een uitbater kan niet verantwoordelijk gehouden worden voor het vuil dat zijn klanten op de grond achterlaten. Het komt aan steden en gemeenten toe om te voorzien in reinigingsdiensten.”

Wanneer de verwerende partijen tegenwerpen dat “niet valt in te zien hoe de vzw ‘Liga voor de mensenrechten’ voor [de] Raad kan opkomen voor de vrije handel op grond van haar statutaire bepalingen”, beperkt verzoekster zich er in de memories van wederantwoord toe om in verband met artikel 62 van het nieuwe politiereglement te herhalen:

“Een uitbater kan niet verantwoordelijk gehouden worden voor het vuil dat zijn klanten op de grond achterlaten. Het komt aan steden en gemeenten toe om te voorzien in reinigingsdiensten.”

En zelfs nog nadat ook in de auditoraatsverslagen wordt geoordeeld dat verzoekster “een doel nastreeft dat niet te verzoenen is met haar eigen maatschappelijk doel, namelijk elke onrechtvaardigheid en elke aanslag op de rechten van personen of gemeenschappen te bestrijden en de beginselen van vrijheid en humanisme, waarop de democratische maatschappijen zijn gebaseerd en die ondermeer vervat zijn in de Grondwet en in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, te verdedigen”, blijft zij het ontvankelijkheidsbezwaar negeren en herhaalt zij obstinaat met betrekking tot artikel 62 van het nieuwe politiereglement:

“Een uitbater kan niet verantwoordelijk gehouden worden voor het vuil dat zijn klanten op de grond achterlaten. Het komt aan steden en gemeenten toe om te voorzien in reinigingsdiensten.”

26.3. Verzoekster blijft in gebreke te doen aannemen dat het in haar statutaire doel past om tegen de besproken hygiëneverplichting op te komen.

Het middel brengt niet de nietigverklaring van artikel 62 van het nieuwe politiereglement mee.

F. Zesde en zevende middel

27.1. Een zesde middel noemt het “recht op vrije meningsuiting (artikel 10 EVRM, artikel 19 IVBPR, en artikel 19 en 25 Belgische Grondwet)” geschonden door de artikelen 35, 36, 28, 33, 41 en 42.

27.2. Uit de laatste memories volgt dat verzoekster nog slechts aandringt:

- wat artikel 28 betreft, thans artikel 31 van het nieuwe politiereglement,
- wat artikel 33 betreft, thans artikel 36 van het nieuwe politiereglement, en
- wat artikel 41 betreft, thans artikel 37 van het nieuwe politiereglement.

28.1. Een zevende middel is afgeleid uit de “[s]chending van de vrijheid van vergadering en vereniging (artikel 11 EVRM en artikel 26 en 27 Belgische Grondwet), schending van artikel 12, 1 van de Grondwet, van artikel 2

van het 4^{de} aanvullende protocol bij het EVRM, en van art. 12 van het BUPO (vrijheid van beweging) alsook van het proportionaliteitsbeginsel". Het middel richt zich, in de verzoekschriften, tegen de artikelen 28, 29, 30, 31, 32, 33, 41, 42, 47 en 160.

28.2. Het middel wordt in de laatste memories gehandhaafd:

- wat artikel 28 betreft, thans artikel 31 van het nieuwe politiereglement,
- wat artikel 29 betreft, thans artikel 32 van het nieuwe politiereglement,
- wat artikel 30 betreft, thans artikel 33 van het nieuwe politiereglement,
- wat artikel 31 betreft, thans artikel 34 van het nieuwe politiereglement,
- wat artikel 33 betreft, thans artikel 36 van het nieuwe politiereglement,
- wat artikel 41 betreft, thans artikel 37 van het nieuwe politiereglement, en
- wat artikel 160 betreft, thans artikel 30 van het nieuwe politiereglement.

29.1. Het recht op vrije meningsuiting is niet absoluut.

Uit artikel 19 van de Grondwet in samenhang met artikel 10.2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 19.3 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten volgt dat de vrijheid van meningsuiting kan worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties die bij wet zijn vastgesteld en die in een democratische samenleving nodig zijn tot bescherming van de in voorvermelde verdragsbepalingen uitdrukkelijk vermelde doelstellingen. Tot die doelstellingen behoren onder andere de bescherming van de openbare orde en van de rechten van anderen. De overheidsinmenging moet aan het proportionaliteitsbeginsel voldoen.

29.2. Ook het recht van vergadering en vereniging is niet absoluut.

De artikelen 26 en 27 van de Grondwet erkennen het recht van vergadering en vereniging en verbieden, behoudens voor wat de bijeenkomsten in de openlucht betreft, om dat recht aan enige voorafgaande maatregel te onderwerpen. Ze staan er evenwel niet aan 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 openbare orde en van de rechten van anderen. De beperkende maatregelen dienen te beantwoorden aan het proportionaliteitsbeginsel.

30. Artikelen 30 en 34 van het nieuwe politiereglement zijn hiervoor reeds, op grond van het eerste, respectievelijk het tweede middel, onwettig bevonden. Ze worden hier dan ook buiten beschouwing gelaten.

31.1. Artikel 31 van het nieuwe politiereglement luidt:

“Zonder een voorafgaande schriftelijke toelating van de burgemeester is het verboden om manifestaties, evenementen en activiteiten op het openbaar domein en vergaderingen in openlucht te organiseren. De aanvraag moet schriftelijk en minstens 6 weken voor de geplande datum bij de bevoegde stedelijke of gemeentelijke dienst ingediend worden.”

31.2.1. Verzoekster licht met betrekking tot artikel 31 toe dat een burgemeester niet kan eisen dat hij op voorhand op de hoogte wordt gebracht van openbare bijeenkomsten. Tevens betoogt zij:

“Als activist mag je de straat op, maar daarvoor moet je voor elke manifestatie weken op voorhand de schriftelijke toestemming van de burgemeester vragen. Hierdoor wordt het recht van eenieder, om naar aanleiding van een bepaalde actuele gebeurtenis zijn stem te laten horen, op onevenredige wijze ingeperkt.”

31.2.2. De verwerende partijen repliceren dat de modaliteit van een voorafgaande aanvraag de ordediensten in staat moet stellen om de nodige veiligheidsmaatregelen uit te werken met het oog op het ordelijk laten verlopen van de manifestatie, “zodat de daaruit voortvloeiende beperkingen op de vrijheid van meningsuiting in ieder geval proportioneel zijn met het beoogde doel van openbare rust en veiligheid”.

31.3.1. Artikel 31 van het nieuwe politiereglement betreft het houden van een openbare vergadering in de openlucht. Dergelijke vergaderingen mogen

in principe aan een voorafgaande toelating worden onderworpen. In zoverre verzoekster dat *a priori* uitsluit, vergist zij zich.

31.3.2. Wel kan zij worden gevolgd in de mate waarin zij het artikel verwijt een te verregaande beperking in te houden door meer bepaald te vereisen dat de aanvraag van de schriftelijke toelating “minstens 6 weken voor de geplande datum” wordt ingediend.

In een aantal gevallen zal een termijn van minstens zes weken onmogelijk na te leven zijn, zodat artikel 31 het houden van de betrokken vergaderingen verhindert.

In lijn met zijn arrest nr. 231.808 van 30 juni 2015, is de Raad van State ook te dezen van oordeel dat, gewis, de overheid over een bepaalde termijn moet kunnen beschikken om de nodige maatregelen met het oog op de openbare orde en veiligheid te nemen, maar dat het besproken artikel 31 niettemin, door niet in de mogelijkheid te voorzien om rekening te houden met omstandigheden die rechtvaardigen dat een aanvraag ook minder lang van tevoren dan minstens zes weken wordt ingediend, de vrijheid van vergadering aantast.

Er is reden in artikel 31 de woorden “en minstens 6 weken voor de geplande datum” te vernietigen.

32.1. Artikelen 32 en 33 van het nieuwe politiereglement luiden:

“Artikel 32

De organisator moet de nodige maatregelen treffen zodat er geen schade berokkend wordt aan personen en/of goederen. De organisator zorgt ervoor dat de veiligheid niet in het gedrang komt. Bij overtreding van dit artikel kan de burgemeester of de officier van bestuurlijke politie de activiteit doen ophouden.

Artikel 33

Iedereen die zich bevindt op het openbaar- of privédomein of in een voor het publiek toegankelijke plaats, waar een vergunde activiteit plaatsvindt, moet zich onmiddellijk schikken naar de verzoeken, richtlijnen of bevelen

van de door de organisator aangestelde personen of van politieambtenaren, agenten van politie of gemachtigd ambtenaren.”

32.2. In welk opzicht de bepalingen de besproken rechten schenden, wordt niet toegelicht, laat staan aannemelijk gemaakt.

33.1. Artikel 36 van het nieuwe politiereglement luidt:

“De burgemeester moet minstens 48 uur op voorhand op de hoogte gebracht worden van openbare vergaderingen die niet in de open lucht plaatsvinden.”

33.2.1. Volgens verzoekster beperkt het voorschrift de vrijheid van vergadering op disproportionele wijze:

“Wat [met] vergaderingen van zowat alle bewegingen: jeugdbewegingen, KAV, KWB,... ? Deze vergaderingen vinden niet altijd in openlucht plaats, maar zijn wel openbaar in die zin dat niet-leden ook vaak welkom zijn.”

33.2.2. De verwerende partijen werpen tegen dat verzoekster aan (onder meer) die bepaling een draagwijdte tracht te geven die ze niet heeft, “zodat het middel feitelijke grondslag mist”:

“In de mate dat jeugdbewegingen, KAV, [KWB] vergaderingen organiseren, zijn de artikelen 28 e.v. van de Politiecodex [thans 31 e.v. van het nieuwe politiereglement] niet van toepassing, aangezien deze zich enkel uitstrekken tot evenementen en activiteiten op het openbaar domein of voor publiek toegankelijke plaatsen.”

De verwerende partijen herhalen dit, ook nadat in de auditoraatsverslagen met verzoekster wordt aangenomen “dat de verplichting om op voorhand de burgemeester te verwittigen voor het houden van een openbare vergadering die niet in openlucht plaatsvindt, op disproportionele wijze de vrijheid van vergadering beperkt”.

33.3. Artikel 36 van het nieuwe politiereglement betreft openbare vergaderingen – zijnde, aldus artikel 2, “elke vergadering, hetzij in openlucht

(openbare weg of niet-besloten plaats) hetzij op een besloten plaats, waartoe het publiek toegang heeft” – die niet in de openlucht plaatsvinden.

Als zodanig is, zoals verzoekster terecht meent, het artikel ook van toepassing op de vergaderingen die “jeugdbewegingen, KAV, KWB,...” in een besloten plaats organiseren en waartoe niet alleen leden, maar het publiek *tout court* toegang toe heeft.

In zoverre dat, getuige de door de verwerende partijen ingediende procedur stukken, niet strookt met hun opvatting en bedoeling, houdt het artikel kennelijk een te verregaande beperking van de vrijheid van vergadering in.

Ongeacht of de meldingsplicht in artikel 36 een verboden preventieve maatregel behelst dan wel slechts een regelende maatregel conform artikel 26 van de Grondwet, vertoont ze een onvoldoende redelijk verband van evenredigheid met het nagestreefde doel, en schendt ze de vrijheid van vergadering.

34.1. Artikel 37 van het nieuwe politiereglement luidt:

“Zonder voorafgaande schriftelijke toelating van de burgemeester is het verboden te manifesteren aan privéwoningen van leden van de rechterlijke, wetgevende en uitvoerende macht, met als doel eisen te doen gelden.”

34.2. Verzoekster brengt er concreet alleen tegen in dat “het logisch [is] dat actievoerders willen protesteren op een plaats waar dit zo veel mogelijk opvalt”, dat protestvoerders al te vaak naar de rand van de stad “verbannen” worden en dat hierdoor het recht van vrije meningsuiting wordt uitgehouden, wat als een vorm van preventieve censuur kan worden beschouwd.

34.3. Artikel 37, in het nieuwe politiereglement ondergebracht onder punt 3.6 “Bescherming van het privéleven”, vereist een schriftelijke toelating om

voor het doen gelden van eisen te manifesteren – in de openlucht – bij bepaalde privéwoningen.

Terecht merken de verwerende partijen op, in de memories van antwoord en de laatste memories, dat ook de bescherming van het privéleven een belangrijk grondrecht is. Waarom die bescherming van de rechten van de leden van de rechterlijke, wetgevende en uitvoerende macht niet afdoende de besproken beperkende maatregel kan verantwoorden, wordt door verzoekster niet uitgelegd – ook niet in de laatste memories, nadat juist vanwege de samenloop met het recht op privacy in de auditoraatsverslagen werd voorgesteld de middelen te verwerpen in zoverre ze op artikel 37 betrekking hebben.

35. Het zesde en zevende middelen worden verworpen, behalve wat artikel 31 (*partim*) en artikel 36 van het nieuwe politiereglement betreft.

BESLISSING

1. De Raad van State voegt de zaken A. 204.982, A. 204.985 en A. 204.986 samen.

2. De Raad van State vernietigt de beslissingen van de gemeenteraad van de gemeente Zonhoven van 26 september 2016, de gemeenteraad van de gemeente Diepenbeek van 12 september 2016 en de gemeenteraad van de stad Hasselt van 27 september 2016 tot goedkeuring van het politiereglement ‘betreffende de openbare rust, de openbare veiligheid, de openbare gezondheid en de openbare overlast’ wat betreft:

- artikel 4 ervan,**
- artikel 30,**
- de woorden “minstens 6 weken voor de geplande datum” in artikel 31,**
- artikel 34, en**
- artikel 36.**

De beroepen worden voor het overige verworpen.

3. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de gedeeltelijk vernietigde besluiten.

4. De Raad van State verwijst de verwerende partijen, elk voor een derde, in de kosten van de beroepen tot nietigverklaring, begroot op het rolrecht van 525 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf november tweeduizend negentien, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Johan Lust,	kamervoorzitter,
	Jan Clement,	staatsraad,
	Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust