

Samenscholingen, volkstoelopen en manifestaties: toezichtsmechanismen en de verzoening van conflicterende belangen

Sven Bollens, Rechten, KULeuven

§1. Inleiding

1. Dit artikel bestudeert de wijze waarop de belangen van derden, het algemeen belang en de belangen van deelnemers in het kader van een openbare vergadering met elkaar in evenwicht worden gebracht via de vereisten van voorafgaande notificatie en toestemming. De nadruk ligt hierbij op de werking en afdwinging van de toezichtsmechanismen en de bijdrage ervan aan de zoektocht naar een evenwicht tussen de belangen, niet op de maatregelen die genomen kunnen worden naar aanleiding van het toezicht.¹

A. Positie van het vergaderingsrecht in een democratisch rechtssysteem

2. **FUNDAMENTEEL DOCH RISICOVOL** – De vrijheid van vergadering is van fundamenteel belang in een democratisch rechtssysteem.² Zo kan de vergadering een democratische functie hebben, omdat het de burger toelaat een signaal te sturen naar de overheid en hierdoor deel te nemen aan het democratisch proces.³ Het vergaderingsrecht is bovendien belangrijk omdat het vaak een voorwaarde is om andere rechten te kunnen uitoefenen, zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van godsdienst.⁴ De uitoefening van het vergaderingsrecht brengt echter ook risico's met zich mee. Incidenten zoals het Heizeldrama tonen aan dat de aanwezigheid van een groep mensen op

¹ Zie hiervoor onder meer P. GERVIER, "Concilier l'ordre public et les libertés, un combat continu", *AJDA* 2016, www.dalloz.fr; M. LELOUP, "De betogingsvrijheid en de vrijwaring van de openbare orde: een analyse van de Europese en de Belgische rechtspraak", *TBP* 2016, 560-578; M. HAMILTON, "Processions, Protests and Other Meetings" in B. DICKSON en B. GORMALLY (eds.), *Human Rights in Northern Ireland: The CAJ Handbook*, Londen, Hart Publishing, 2015, 179-206; L.M. VENY, en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2015, 229 p.; P. DE SOMERE, "Hoofd en verantwoordelijke overheid van de (algemene) administratieve politie" in J. DUJARDIN, W. SOMERS, P. DE SOMERE, G. VAN HAEGENBORGH, K. VANWINCKELEN en B. WEEKERS (eds.), *Burgemeester. Bevoegdheden*, Brugge, die Keure, 2013, 29-131; D. MEAD, *The New Law of Peaceful Protest. Rights and Regulation in the Human Rights Act Era*, Oxford, Hart Publishing, 2010, xxx + 499 p.; H. VLAMYNCK, "Le maintien de l'ordre: manifestations, réunions publiques et attroupements", *AJ Pénal* 2009, www.dalloz.fr.

² EHRM 23 oktober 2008, nr. 10877/04, Sergey Kuznetsov/Rusland, overw. 82.

³ M. LELOUP, "De betogingsvrijheid en de vrijwaring van de openbare orde: een analyse van de Europese en de Belgische rechtspraak", *TBP* 2016, (560) 560.

⁴ L. VERHEYEN en F. VERSCHUEREN, *Rechten van de Mens en de Politie*, Gent, Liga voor Mensenrechten, 1991, 35; H. BATAILLE, *De ordediensten en het Heizeldrama. Het compromis tussen openbare orde en vrijheid van vergadering*, Antwerpen, Kluwer, 1988, 16-17. Zie ook P. JOHNSON, "Homosexuality, freedom of assembly and the margin of appreciation doctrine of the European Court of Human Rights: Alekseyev v. Russia", *HRLR* 2011, (578) 583.

één plaats gepaard gaat met veiligheidsrisico's, wat ook door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁵ (EHRM) wordt erkend. De vergadering kan bovendien derden raken in hun belangen en rechten, bijvoorbeeld wanneer een groep stakers de toegang tot een bedrijfsterrein blokkeert.

3. **EVENWICHT TUSSEN CONFLICTERENDE BELANGEN** – Er moet bijgevolg een evenwicht bestaan tussen het vergaderingsrecht, het algemeen belang en de belangen van derden. Een manier om deze verschillende belangen te verzoenen is de onderwerping van het vergaderingsrecht aan vereisten van voorafgaande notificatie en toestemming.

B. Vereisten van notificatie en toestemming als antwoord in de zoektocht naar een evenwicht tussen conflicterende belangen

4. **TOEZICHTSMECHANISMEN** – De vereisten van voorafgaande notificatie en toestemming fungeren als het ware als 'toezichtsmechanismen'. Deze mechanismen leiden er immers toe dat de overheid op de hoogte is van de intentie van de rechtsonderhorige om een vergadering te organiseren. Ten gevolge hiervan kan de overheid gepaste maatregelen treffen ter behartiging van conflicterende belangen, zoals bijvoorbeeld politieel optreden ter preventie van een verkeersstoring^{6,7}. Uiteraard zijn deze vereisten niet noodzakelijk de enige mechanismen die bijdragen tot het ontstaan van een evenwicht tussen de belangen. Andere mogelijkheden betreffen onder meer de verplichting voor de organisator om een veiligheidsplan op te stellen⁸ of een bijzonder aansprakelijkheidsregime voor de organisator.⁹ In tegenstelling tot deze methoden om de belangen in evenwicht te brengen, beogen de notificatie- en toestemmingsvereisten op zichzelf niet om een evenwicht te bereiken, maar creëren een situatie waarin maatregelen ter behartiging van verschillende belangen genomen kunnen worden.

⁵ EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05, Kudrevicius e.a./Litouwen, overw. 157; EHRM 12 juni 2014, nr. 17391/06, Primov e.a./Rusland, overw. 130.

⁶ EHRM 5 december 2006, nr. 74552/01, Oya Ataman/Turkije, overw. 39.

⁷ Zie ook N. WEIB, "Assembly, Freedom of, International Protection" in OXFORD PUBLIC INTERNATIONAL LAW (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013, (1) 3-4; D. MEAD, *The New Law of Peaceful Protest. Rights and Regulation in the Human Rights Act Era*, Oxford, Hart Publishing, 2010, 73; M. GEERITS, "De verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid, de politie en de organisator" in I. SAERENS (ed.), *Handboek manifestaties en evenementen*, Brussel, Politeia, losbl., 5.

⁸ I. SAERENS, (ed.), *Handboek manifestaties en evenementen*, Brussel, Politeia, losbl., I/16.

⁹ Zie ook H. FERWERDA en L. WONDERGEM, "Outsourcing van politietaken bij evenementen" in P. PONSAERS, E. DE RAEDT, L. WONDERGEM en L. GUNTHER MOOR (eds.), *Outsourcing policing*, Antwerpen, Maklu, 2015, 149-162.

5. **ONDERSCHIED TUSSEN NOTIFICATIE EN TOESTEMMING** – De notificatie- en de toestemmingsvereisten vervullen eenzelfde functie, maar zij verschillen in hun werking. Een notificatieplicht houdt in dat de organisator van een vergadering zijn intentie aan de overheid moet melden. Dit lijkt minder verregaand dan de uitoefening van het vergaderingsrecht te onderwerpen aan een voorafgaande toestemming van de overheid. De toestemmingsplicht maakt de (wettige) uitoefening van het vergaderingsrecht immers afhankelijk van een optreden van de overheid.

6. **KRITIEK** – Het onderwerpen van het recht op vergadering aan voorafgaande toestemming of notificatie is voor kritiek vatbaar. De vraag luidt of het gebruik van zulke vereisten wel (steeds) aangewezen is, gezien de belangrijke rol die aan deze vrijheid wordt toegeschreven in een democratie. Er zijn twee belangrijke, algemene bedenkingen die zich opdringen bij de analyse van deze toezichtsmechanismen.

Een eerste bedenking betreft de impact op het vergaderingsrecht. Door de vergadering afhankelijk te maken van de vervulling van deze vereisten, heeft de overheid mogelijk een remmend effect op de uitoefening van dit recht. In het bijzonder kan een lijvige procedure een hindernis vormen.¹⁰ Hierbij rijst de vraag of er een verschil is in de impact naargelang de vereiste. In de literatuur zijn er twee stromingen te onderscheiden omtrent deze kwestie. Een eerste stroming stelt dat er een verschil is in de impact naargelang de vereiste, omdat de toestemmingsplicht ervoor zorgt dat de organisator van de vergadering onderworpen kan worden aan de discretionaire beslissingsbevoegdheid van de overheid.¹¹ De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) geeft bovendien de voorkeur aan de notificatievereiste, omdat het gebruik van de toestemmingsvereiste gemakkelijker misbruik vanwege de overheid zou toelaten.¹² Een tweede stroming nuanceert dit onderscheid en stelt dat de impact op het vergaderingsrecht eerder afhangt van de concrete uitwerking van de mechanismen.¹³ Enigszins cynisch gesteld kan een systeem van notificatie onterecht een liberale schijn geven aan een autoritair regime, omdat de notificatieplicht kan worden aangewend om hetzelfde te bereiken als met een toestemmingsvereiste, met name een

¹⁰ M. MURBACH-VIBERT, "Manifestations", *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale* 2016, www.dalloz.fr, nr. 93; IACM, *Second report on the situation of human rights defenders in the Americas*, 2011, www.oas.org/en/iachr/defenders/docs/pdf/defenders2011.pdf, 53-54.

¹¹ IACM, *Second report on the situation of human rights defenders in the Americas*, 2011, www.oas.org/en/iachr/defenders/docs/pdf/defenders2011.pdf, 53.

¹² OSCE/ODIHR, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Second Edition*, Warschau, 2010, www.osce.org/files/documents/4/0/73405.pdf, 63-65.

¹³ J. GILMORE, *'This is not a riot!': Regulation of public protest and the impact of the Human Rights Act 1998*, onuitg. doctoraatsthesis Rechten University of Manchester, 2013, 130-131.

discretionaire inmenging door de overheid.¹⁴

Ten tweede kunnen deze toezichtsmechanismen bekritiseerd worden omdat ze niet werkzaam zouden zijn in bepaalde situaties. In het bijzonder dringt zich de vraag op hoe deze mechanismen moeten worden toegepast en hoe de overheid moet reageren indien de deadline voor notificatie of toestemming niet kan worden gehaald. Zo is het mogelijk dat politieke of maatschappelijke gebeurtenissen een spontane betoging rechtvaardigen.¹⁵ Te denken valt bijvoorbeeld aan de dood van een visverkoper in Marokko in het najaar van 2016, dat meteen over het hele land demonstraties uitlokte.¹⁶ Volgens de richtlijnen van de OVSE is dit type vergadering een product van een gezonde democratie en dient de overheid dit als een wettige vergadering te beschouwen.¹⁷

§2. Europees kader

7. **GEEN BEPERKING** – De vereisten van voorafgaande notificatie en toestemming worden, in de rechtspraak van het EHRM, in beginsel niet beschouwd als een beperking op het vergaderingsrecht indien hierdoor het vreedzaam karakter van de vergadering wordt gewaarborgd.¹⁸ Het Hof hanteert in bepaalde recente arresten wel een dubbelzinnige formulering, door te stellen dat dergelijke vereisten “*ne portent pas atteinte en principe à la substance du droit consacré par l'article 11 de la Convention*”¹⁹, indien deze tot doel hebben om de uitoefening van de vergadering te faciliteren. In andere arresten, waarnaar tevens wordt verwezen door het Hof in de recentere rechtspraak, stelt het Hof echter wel expliciet dat een vereiste van voorafgaande notificatie of toestemming “*does not as such*

¹⁴ P.-M. MARTIN, "La déclaration préalable à l'exercice des libertés publiques", *AJDA* 1975, (436) 444. Zie ook de buitenlandse rechtspraak geciteerd in 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 onder Pol. Kortrijk 12 november 1973), *TBP* 1975, (110) 120-121.

¹⁵ In de rechtsleer spreken verschillende auteurs van een 'spontane vergadering' of een 'spontane betoging': de spontaniteit verwijst naar de korte tijdsperiode waarbinnen een vergadering georganiseerd wordt en niet zozeer op een gebrek aan organisatie. Zie bijvoorbeeld M. LELOUP, "De betogingsvrijheid en de vrijwaring van de openbare orde: een analyse van de Europese en de Belgische rechtspraak", *TBP* 2016, (560) 571-572; R. ERGEC, "Les libertés fondamentales et le maintien de l'ordre dans une société démocratique: un équilibre délicat" in R. ERGEC, J. VELAERS, J. SPREUTELS, L. DUPONT en R. ANDERSEN (eds.), *Maintien de l'ordre et droits de l'homme*, Brussel, Bruylant, 1987, (3) 16-17.

¹⁶ X, "Onrust in Marokko na tragische dood visverkoper", *De Standaard* (27 november 2011), www.standaard.be/cnt/dmf20161031_02548821.

¹⁷ OSCE/ODIHR, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Second Edition*, Warschau, 2010, www.osce.org/files/documents/4/0/73405.pdf, 68.

¹⁸ J. MEYER-LADEWIG, M. NETTESHEIM en S. VON RAUMER, *EMRK. Europäische Menschenrechtskonvention*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2017, 427-428; D. MEAD, *The New Law of Peaceful Protest. Rights and Regulation in the Human Rights Act Era*, Oxford, Hart Publishing, 2010, 79-80.

¹⁹ EHRM 5 april 2016, nr. 7871/10, Körtvélyessy/Hongarije, overw. 27; EHRM 11 februari 2016, nrs. 69234/11, 69252/11 en 69335/11, Ibrahimov e.a./Azerbeidzjan, overw. 79; EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05, Kudrevičius e.a./Litouwen, overw. 147; EHRM 17 juli 2007, nr. 25691/04, Bukta e.a./Hongarije, overw. 35.

*constitute interference with the exercise of the right*²⁰. Hierbij dient wel een onderscheid gemaakt te worden tussen het bestaan van deze vereisten en de gevolgen die gepaard gaan met de niet-nakoming ervan. Deze gevolgen worden wel beschouwd als een beperking en zullen bijgevolg moeten voldoen aan de driedelige toets.²¹ Verschillende auteurs²² stellen dat het vergaderingsrecht beter beschermd zou zijn indien de toestemmingsvereiste wel gekwalificeerd zou worden als een beperking, omdat op basis van de huidige rechtspraak strenge voorwaarden niet op zichzelf getoetst kunnen worden. Dit zou het onmogelijk maken om, wanneer een vergadering wordt afgelast omwille van het remmend effect van een zware procedure, de bescherming van artikel 11 EVRM in te roepen. Er dient echter te worden opgemerkt dat, volgens de rechtspraak van het Hof²³, deze vereisten enkel conform artikel 11 EVRM zijn indien deze geen verborgen obstakel vormen voor de uitoefening van het vergaderingsrecht. In het licht van deze overweging lijkt de kritiek dat het vergaderingsrecht onvoldoende wordt beschermd niet helemaal terecht.

8. **FLEXIBELE TOEPASSING** – Het Hof oordeelde in *Lashmankin*²⁴ dat, niettegenstaande een ruime appreciatiemarge van de staten bij het bepalen van de kenmerken ervan, een systeem van notificatie flexibel moet worden toegepast. Indien een vergadering gemeld moet worden binnen een korte tijdspanne (waarbij er dus een minimum- en een maximumtermijn wordt gecombineerd), zonder dat hiervan kan worden afgeweken in situaties waarin het onmogelijk zou zijn om hieraan te voldoen, kan de toepassing een ongerechtvaardigde beperking opleveren.²⁵
9. **TOLERANTIE ALS UITGANGSPUNT** – Het Hof heeft meermaals geponereerd dat autoriteiten tolerant moeten zijn jegens vreedzame vergaderingen, zelfs indien de vereiste notificatie of toestemming ontbreekt. De overwegingen in onder meer de arresten *Bukta*²⁶ en *Éva*

²⁰ EHRM 4 mei 2004, nr. 61821/00, Ziliberberg/Moldova; Commissie 10 oktober 1979, nr. 8191/78, Rassemblement jurassien/Zwitserland, overw. 3.

²¹ D. MEAD, *The New Law of Peaceful Protest. Rights and Regulation in the Human Rights Act Era*, Oxford, Hart Publishing, 2010, 80.

²² H. FENWICK, *Fenwick on Civil Liberties and Human Rights*, Londen, Routledge, 2017, 584-585; D. MEAD, *The New Law of Peaceful Protest. Rights and Regulation in the Human Rights Act Era*, Oxford, Hart Publishing, 2010, 80.

²³ EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05, Kudrevičius e.a./Litouwen, overw. 148; EHRM 7 oktober 2008, nr. 10346/05, Éva Molnár/Hongarije, overw. 37; EHRM 29 november 2007, nr. 25/02, Balçık e.a./Turkije, overw. 49.

²⁴ EHRM 7 februari 2017, nr. 57818/09, Lashmankin e.a./Rusland, overw. 445 en 473.

²⁵ EHRM 7 februari 2017, nr. 57818/09, Lashmankin e.a./Rusland, overw. 456.

²⁶ EHRM 17 juli 2007, nr. 25691/04, Bukta e.a./Hongarije.

*Molnár*²⁷ doen blijken van een waakzaam EHRM jegens gouvernementele interventies in vreedzame vergaderingen.

10. **SCHIPPEREN TUSSEN VERGADERINGSRECHT EN AFDWINGING VAN REGELGEVING** – In de rechtspraak van het Hof²⁸ blijken maatregelen ter stopzetting van de vergadering een zwaardere beperking op het vergaderingsrecht te zijn dan sanctionerende maatregelen. Dit is illustratief voor de visie van het Hof op het nut en de functie van de vereisten van voorafgaande notificatie en toestemming. Het uitgangspunt van het Hof is dat deze mechanismen tot doel hebben om bij te dragen tot een betere bescherming van verschillende grondrechten, inclusief het vergaderingsrecht, en niet zozeer om als grondslag te dienen voor de beperking ervan wanneer de vereisten niet worden nageleefd. Vanuit deze invalshoek is het begrijpelijk dat het EHRM een voorkeur zou hebben voor sanctionerende maatregelen. Maatregelen die genomen worden nadat de vergadering heeft plaatsgevonden, verhinderen immers de uitoefening van het vergaderingsrecht niet, met uitzondering van de vrijheidsstraf en andere disproportionele sancties die een “*chilling effect*”²⁹ hebben. Bovendien verklaart deze zienswijze ook waarom het Hof deze vereisten niet als een beperking beschouwt. Hiermee lijkt het Hof te schipperen tussen het vergaderingsrecht en de afdwinging van regelgeving, waarbij dit laatste vooral ten dienste moet staan van de grondrechten, en niet gericht hoort te zijn op de beperking ervan.

§3. Rol van de notificatie- en toestemmingsvereisten in de Belgische rechtsorde

A. Toepassing van de notificatie- en toestemmingsvereisten

1. Notificatievereiste

11. **TERMIJN EN INHOUD** – De gemeentelijke autoriteiten hebben zelf de bevoegdheid om de termijn en de inhoud van de notificatieplicht te bepalen. Hierbij moet het bestuur een evenwicht vinden tussen het vergaderingsrecht en de openbare orde. Langs de ene kant moet de termijn voldoende lang zijn om de overheid toe te laten zich voor te bereiden. Uit de praktijk blijkt dat een laat aangekondigde vergadering niet altijd een effectieve informatie-

²⁷ EHRM 7 oktober 2008, nr. 10346/05, Éva Molnár/Hongarije.

²⁸ EHRM 7 februari 2017, nr. 57818/09, Lashmankin e.a./Rusland, overw. 462; EHRM 26 april 2016, nrs. 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 en 35015/13, Novikova e.a./Rusland, overw. 175; EHRM 15 december 2015, nr. 41479/10, Budaházy/Hongarije, overw. 39.

²⁹ EHRM 7 februari 2017, nr. 57818/09, Lashmankin e.a./Rusland, overw. 462; EHRM 26 april 2016, nrs. 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 en 35015/13, Novikova e.a./Rusland, overw. 211; EHRM 5 januari 2016, nr. 74568/12, Frumkin/Rusland, overw. 141; EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05, Taranenko/Rusland, overw. 95.

inwinning en risicoanalyse toelaat.³⁰ Langs de andere kant is het recht om de burger een meldingsplicht op te leggen niet onbegrensd. Zo oordeelde de Raad van State³¹ dat er wel een termijn mag worden opgelegd, aangezien dit de overheid toelaat om gepaste maatregelen te nemen, maar dit niet te lang mag zijn.³² Een lange termijn verhindert immers het houden van vergaderingen die niet zo lang op voorhand gepland kunnen worden. Bovendien erkent de Raad van State dat, in bepaalde omstandigheden, het moeilijk dan wel onmogelijk is om de termijn te respecteren. Indien deze omstandigheden een uitzondering zouden rechtvaardigen, moet het bestuur toch een kortere termijn toepassen, opdat de vrijheid van vergadering niet geschonden wordt.³³

12. **AANWENDING VAN DE NOTIFICATIEVEREISTE** – Zoals eerder vermeld stelt de voorafgaande melding de gemeentelijke autoriteiten in staat om maatregelen te nemen ter handhaving van de openbare orde.³⁴ Uit de rechtspraak³⁵ blijkt bovendien dat de meldingsplicht onder meer wordt aangewend om een overleg tot stand te brengen tussen de organisator, de hulpdiensten en het bestuur.³⁶ Op basis van dit overleg kan een gecoördineerde aanpak tot stand worden gebracht, die toelaat om verschillende belangen te behartigen.³⁷ Een eerste belang betreft de veiligheid van de aanwezigen, doordat bijvoorbeeld de toegang van de hulpdiensten tot het evenement wordt verzekerd.³⁸ Een tweede belang betreft de vrije doorgang van het

³⁰ VAST COMITÉ VAN TOEZICHT OP DE POLITIEDIENSTEN (COMITÉ P), *Observatoriumrapport 2009*, 3 februari 2011, www.comitep.be/2009/NL/rapport/OBS2009NL.pdf.

³¹ RvS 30 juni 2015, nr. 231.808.

³² *In casu* betrof dit een termijn van 45 dagen, die door de Raad als te lang werd beschouwd.

³³ RvS 30 juni 2015, nr. 231.808. Vgl. M. LELOUP, "De betogingsvrijheid en de vrijwaring van de openbare orde: een analyse van de Europese en de Belgische rechtspraak", *TBP* 2016, (560) 571-574.

³⁴ De betrokken partners (politiediensten, brandweer, organisator, ...) kunnen bijdragen aan deze besluitvorming door risicoanalyses uit te voeren. De politionele risicoanalyse is overigens verplicht voor elk grootschalig evenement. Zie ook Omz. OOP 41 31 maart 2014 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP 4 over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen, *BS* 15 mei 2015; J. TEIRLINCK, "Van 'handhaving en herstel van de openbare orde' naar 'genegotieerd beheer van de publieke ruimte'" in H. BERKMOES en G.L. BOURDOUX (eds.), *Tien jaar politiefunctie. Dix ans de fonction de police*, Brussel, Politeia, 2003, (147) 160.

³⁵ RvS 30 juni 2015, nr. 231.832, overw. 7; RvS 15 maart 2012, nr. 218.498, overw. 21.

³⁶ Zie ook Omz. OOP 41 31 maart 2014 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP 4 over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen, *BS* 15 mei 2015; art. 4 KB 28 november 1997 houdende de reglementering van de organisatie van sportwedstrijden of sportcompetities voor auto's die geheel of gedeeltelijk op de openbare weg plaatshebben, *BS* 5 december 1997, 32.518; art. 5.2M5 Omz. 2 februari 1993 met betrekking tot de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 20 maart 1993, 6.104.

³⁷ Het overleg tussen de organisatoren, deelnemers en politie kan uiteraard ook tijdens de vergadering worden voortgezet. Volgens COMITÉ P leidt dit ertoe dat de relatie tussen de deelnemers en de politie minder gespannen is. Zie VAST COMITÉ VAN TOEZICHT OP DE POLITIEDIENSTEN (COMITÉ P), *Het gebruik van dwang en geweld bij het optreden van de politie naar aanleiding van grootschalige gebeurtenissen en politieacties, s.d.*, www.comitep.be/AdditionalReports/2009/NL/gebruik%20van%20dwang%20en%20geweld%20bij%20het%20optreden%20van%20de%20politie%20naar%20aanleiding%20van%20grootschalige%20gebeurtenissen%20en%20politieacties.doc

³⁸ RvS 30 juni 2015, nr. 231.832, overw. 21; RvS 15 maart 2012, nr. 218.498, overw. 15.

verkeer op het gemeentelijk grondgebied.³⁹ De vrije doorgang op de openbare weg is immers een onderdeel van het openbare orde-begrip.⁴⁰ Overigens zou dit overleg ook tot stand kunnen komen naar aanleiding van de hoorplicht, aangezien dit beginsel het bestuur ertoe verplicht om, bij het nemen van bepaalde individuele bestuurshandelingen, de burger te horen in zijn opmerkingen.⁴¹ Dit valt echter buiten het bestek van deze studie.

2. Toestemmingsvereiste

13. **WEIGERING VAN DE TOESTEMMING** – Een vaste rechtspraak⁴² van de Raad van State vereist dat de gemeente die de toestemming weigert, aantoont dat de beschikbare middelen tot ordehandhaving waarschijnlijk niet voldoende zullen zijn.⁴³ Van de gemeentelijke autoriteiten wordt bijgevolg verwacht dat zij een evenwicht vinden tussen het vergaderingsrecht en een mogelijke verstoring van de openbare orde. Aan te stippen valt dat de burgemeester niet alleen gezag heeft over de lokale politie, maar ook de federale politie kan vorderen indien de middelen van de lokale politie ontoereikend zouden zijn om het gevaar voor de openbare orde aan te pakken.⁴⁴
14. **INSPANNINGEN DOOR DE ORGANISATOR** – Er zijn verscheidene manieren waarop de organisator zelf kan bijdragen tot de handhaving van de openbare orde, waardoor een verstoring van de openbare orde minder waarschijnlijk zal zijn. Zo houdt de Raad van State⁴⁵ rekening met de bereidheid van de organisatoren van verschillende vergaderingen om, met het oog op het handhaven van de openbare orde, de beoogde vergaderingen op elkaar af te stemmen. De mogelijkheid dat de organisator zelf bijdraagt aan de ordehandhaving vormt niet enkel een verweer tegen een weigering, hij kan hiertoe ook verplicht worden, bijvoorbeeld wanneer de toestemming verbonden wordt aan de opschortende voorwaarde dat de organisator zelf inspanningen levert tot het voorkomen van

³⁹ RvS 30 juni 2015, nr. 231.832, overw. 21.

⁴⁰ RvS 17 december 2015, nr. 233.281.

⁴¹ I. OPDEBEEK, "De hoorplicht" in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, (235) 242-243; H. BATAILLE, *De ordediensten en het Heizeldrama. Het compromis tussen openbare orde en vrijheid van vergadering*, Antwerpen, Kluwer, 1988, 71-72.

⁴² RvS 29 juli 2014, nr. 228.130; RvS 3 april 2014, nr. 227.046; RvS 4 mei 2007, nr. 170.823; RvS 26 april 2002, nr. 106.119; RvS 16 maart 2001, nr. 94.085; RvS 11 december 1998, nr. 77.596

⁴³ M. LELOUP, "De betogingsvrijheid en de vrijwaring van de openbare orde: een analyse van de Europese en de Belgische rechtspraak", *TBP* 2016, (560) 565-568; GOFFAUX, "Variations sur le pouvoir de police du bourgmestre et son contrôle par le Conseil d'État" (noot onder RvS 4 mei 2014, nr. 227.249), *APT* 2015, (108) 110.

⁴⁴ Art. 43 wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *BS* 5 januari 1999, 132. De Raad van State hield hier ook rekening mee in RvS 3 april 2014, nr. 227.046.

⁴⁵ RvS 8 september 2007, nr. 174.303.

ordeverstoringen. De verplichting om een interne ordedienst op te richten om ordeverstoringen te voorkomen, als voorwaarde voor het verkrijgen van toestemming, kan een gerechtvaardigde beperking zijn.⁴⁶

B. Gevolgen van de afwezigheid van de vereiste notificatie of toestemming

15. **GENEGOTIEERD BEHEER VAN DE PUBLIEKE RUIMTE** – De rondzendbrief CP4⁴⁷ van de Minister van Binnenlandse Zaken in verband met het politionele beheer van openbare vergaderingen benadrukt dat het gebruik van dwang en geweld best zo lang mogelijk wordt uitgesteld.⁴⁸ Deze rondzendbrief is een symptoom van de evolutie van openbare ordehandhaving naar ‘genegotieerd politioneel beheer van de publieke ruimte’.⁴⁹ Het model van genegotieerd beheer heeft als uitgangspunt dat het politioneel optreden verder reikt dan de handhaving en het herstel van de openbare orde. De politie heeft namelijk de taak om vergaderingen op een niet-conflictueuze wijze te beheren, in overleg en in samenwerking met de burger.⁵⁰ Deze evolutie neemt niet weg dat de politie op preventieve en repressieve wijze ordeverstoringen dient aan te pakken, maar er dient een evenwicht met het vergaderingsrecht gevonden te worden. De politie heeft enerzijds een faciliterende rol en dient de vergadering te begeleiden, maar anderzijds dient ze ook aandacht te hebben voor

⁴⁶ RvS 10 januari 2009, nr. 189.378.

⁴⁷ Rondz. CP4 11 mei 2011 betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte voor de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, *BS* 14 juni 2011.

⁴⁸ Zie ook Omz. OOP 41 31 maart 2014 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP 4 over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen, *BS* 15 mei 2015; M. GEERITS, "De verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid, de politie en de organisator" in I. SAERENS (ed.), *Handboek manifestaties en evenementen*, Brussel, Politeia, losbl., 85.

⁴⁹ VAST COMITÉ VAN TOEZICHT OP DE POLITIEDIENSTEN (COMITÉ P), *Het gebruik van dwang en geweld bij het optreden van de politie naar aanleiding van grootschalige gebeurtenissen en politieacties, s.d.*, www.comitep.be/AdditionalReports/2009/NL/gebruik%20van%20dwang%20en%20geweld%20bij%20het%20optreden%20van%20de%20politie%20naar%20aanleiding%20van%20grootschalige%20gebeurtenissen%20en%20politieacties.doc; VAST COMITÉ VAN TOEZICHT OP DE POLITIEDIENSTEN (COMITÉ P), *Van handhaving van de openbare orde naar het genegotieerd politioneel beheer van de publieke ruimte*, 18 november 2003, www.comitep.be/2002/Verslag_bijlagen/ann_H_nl.pdf.

⁵⁰ Omz. 3 november 2004 betreffende het bevorderen van de organisatieontwikkeling van de lokale politie met als finaliteit een gemeenschapsgerichte politiezorg, *BS* 29 december 2004, 86.657; Omz. 27 mei 2003 betreffende Community Policing, definitie van de Belgische interpretatie van toepassing op de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *BS* 9 juli 2003, 37.049; J. TEIRLINCK, "Van 'handhaving en herstel van de openbare orde' naar 'genegotieerd beheer van de publieke ruimte'" in H. BERKMOES en G.L. BOURDOUX (eds.), *Tien jaar politiefunctie. Dix ans de fonction de police*, Brussel, Politeia, 2003, (147) 157-160. Zie ook art. 1, tweede lid wet op het politieambt, dat op gelijkaardige wijze het volgende bepaalt: "Bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie, waken de politiediensten over de naleving en dragen zij bij tot de bescherming van de individuele rechten en vrijheden, evenals tot de democratische ontwikkeling van de maatschappij."; C. CUVELIER, "Een kwalitatieve analyse van het dwang- en geweldsgebruik naar aanleiding van politietussenkomsten" in H. BERKMOES en G.L. BOURDOUX (eds.), *Tien jaar politiefunctie. Dix ans de fonction de police*, Brussel, Politeia, 2003, (129) 130.

andere aspecten dat zo'n evenement met zich meebrengt, met name de verstoorde mobiliteit en overlast.⁵¹

1. Uiteendrijving

16. **AFDWINGING VAN BESTUURLIJKE MAATREGELEN** - De politie is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde, waaronder volgens de wet onder meer de naleving van de politiewetten en de preventie van misdrijven valt.⁵² Hierbij kan de politie, tegen de personen die geen gevolg geven aan een voorafgaande aanmaning, het strikt noodzakelijke geweld gebruiken.⁵³ Dit houdt echter niet in dat de politie een strakke eerbiediging van de wet moet afdwingen; ze heeft de opdracht om “*de normerende bepalingen te toetsen aan een feitelijke toestand en te beslissen of de eerbiediging ervan afgedwongen moet worden door passende afdwingbare maatregelen*”⁵⁴. De politie is dan wel een uitvoerend orgaan⁵⁵, zij kan hier niet tot gereduceerd worden, want zij beschikt over een zekere discretionaire bevoegdheid en haar optreden moet bovendien gerechtvaardigd zijn op basis van een sociale behoefte.⁵⁶
17. **SAMENSCHOLINGEN DIE DE UITVOERING VAN DE WET HINDEREN** – Op grond van artikel 22, 4° van de wet op het politieambt kunnen politieambtenaren samenscholingen die de uitvoering van de wet hinderen uiteendrijven. Uit de wettelijke bepalingen lijkt te volgen dat de niet-naleving van de gemeentelijke politiereglementen en –verordeningen voldoende is om wettig over te gaan tot de uiteendrijving van een openbare vergadering. Aan de andere kant is er rechtsleer⁵⁷ die stelt dat de uiteendrijving slechts gerechtvaardigd is wanneer de vergadering ingaat tegen de doelstelling van de politieverordening en de participanten niet gehoorzamen aan het bevel om de plaats te verlaten.

Vooraleer deze vraag kan worden beantwoord, verdient het begrip ‘samensholing’ een

⁵¹ Rondz. CP4 11 mei 2011 betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte voor de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, *BS* 14 juni 2011.

⁵² Art. 14 wet op het politieambt.

⁵³ Art. 37 wet op het politieambt.

⁵⁴ E. DE RAEDT, H. BERKMOES, M. DE MESMAEKER en A. LINERS, *De wet op het politieambt: Handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politeia, 2015, 311.

⁵⁵ Art. M.3 Omz. 2 februari 1993 met betrekking tot de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 20 maart 1993, 6.104. Zie ook wetsontwerp op het politieambt, *Parl.St.* Kamer 1991-92, nr. 1637/12.

⁵⁶ Art. M.3 Omz. 2 februari 1993 met betrekking tot de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 20 maart 1993, 6.104; E. DE RAEDT, "De wet op het politieambt: mensenrechten verankerd in de politiefunctie" in J. NOPPE, V. PASHLEY, P. DE HERT en W. HUISMAN (eds), *Mensenrechten en politie*, Antwerpen, Maklu, 2013, (11) 16-17.

⁵⁷ E. DE RAEDT, H. BERKMOES, M. DE MESMAEKER en A. LINERS, *De wet op het politieambt: Handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politeia, 2015, 385. *Contra* P. WIGNY, *Cours de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 1973, 182.

verdere toelichting. Sommige auteurs⁵⁸ beschouwen de samensholling namelijk als een bijzondere openbare vergadering. LANCKSWEEERDT⁵⁹ definieert de samensholling als een openbare vergadering “gepaard gaande met enige tumult, waarbij het inzicht om de orde te verstoren niet noodzakelijk voorhanden moet zijn, maar waarbij toch kan gevreesd worden dat de openbare orde kan bedreigd worden”. Er bestaat bovendien rechtspraak⁶⁰, gebaseerd op het eeuwenoude decreet 10 vendémiaire jaar IV⁶¹ en de oude gemeentewet⁶², waarin ditzelfde onderscheid wordt gemaakt. Hierin wordt de samensholling uitgelegd als een openbare vergadering waarbij er sprake is van tumult, die ernstig genoeg is om de belangstelling van de ordehandhaver op te wekken. De vraag rijst of dit onderscheid relevant is voor de politionele handhaving van openbare vergaderingen.

De wet op het politieambt maakt een onderscheid tussen de ‘volkstoeeloop’ en de ‘samensholling’: de politie houdt toezicht op de volkstoeeloop en kan onder bepaalde voorwaarden een samensholling uiteendrijven.⁶³ Op basis van dit onderscheid, lijkt het dat artikel 22, 4° van de wet op het politieambt enkel betrekking heeft op de uiteendrijving van de openbare vergadering die gepaard gaat met oproer en tumult. Indien de bevoegdheden van de politie beperkt zijn tot het uiteendrijven van bepaalde samenshollingen, is het niet mogelijk om een illegale vergadering uiteen te drijven wanneer er geen enkel gevaar is voor de openbare orde. Het legaliteitsbeginsel, vervat in de wet op het politieambt, bepaalt immers dat de politie slechts dwangmiddelen mag gebruiken “onder de voorwaarden die door de wet worden bepaald”⁶⁴. Vanuit het uitgangspunt van de prohibitieve regel kunnen politionele handelingen, die de burger in zijn rechten en vrijheden raken, slechts gesteld worden wanneer een wettelijke basis voorhanden is en de wettelijke voorwaarden worden nageleefd.⁶⁵

In het verleden is de wetgever echter niet consequent geweest in zijn gebruik van het

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld G. VAN HAEGENBORGH, "De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad" in J. DUJARDIN en W. SOMERS (eds.), *Gemeenteraad. Bevoegdheden*, Brugge, die Keure, 2011, (347) 400-401.

⁵⁹ E. LANCKSWEEERDT, "Hoe groot is het paradijs der samenscholers?", *TBP* 1989, (371) 372.

⁶⁰ Cass. 8 januari 1866, *Pas.* 1866, (86) 89; Rb. Namen 1 oktober 1984, nr. 86/245, www.juridat.be (samenvatting).

⁶¹ Decreet 2 oktober 1795 betreffende de politie van de gemeenten (10 vendémiaire an IV), *BS* 2 oktober 1795.

⁶² Gemeentewet 30 maart 1836, *BS* 1 april 1836.

⁶³ Zie ook E. LANCKSWEEERDT, "Hoe groot is het paradijs der samenscholers?", *TBP* 1989, (371) 372.

⁶⁴ Art. 1, derde lid wet op het politieambt.

⁶⁵ F. HUTSEBAUT en F. GOOSSENS, "De wet op het politieambt: een overzicht in vogelvlucht van haar doelstellingen en van de evolutie van haar inhoud", *Vigiles* 2013, (15) 20; F. GOOSSENS, "Gevraagd: duidelijkheid voor de politie. Vijf samenhangende stellingen over de legaliteit van politioneel optreden en het bewaren ervan vanuit de Antigoonrechtspraak" in F. DERUYCK, M. DE SWAEF, J. ROZIE, M. ROZIE, P. TRAEEST en R. VERSTRAETEN (eds.), *De wet voorbij. Liber amicorum Luc Huybrechts*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (155) 170-171.

begrip ‘samenschooling’: zo voorziet de wet van 2 maart 1954⁶⁶ in een verbod op ‘samenscholingen’ in de zogenaamde neutrale zone. Uit het desbetreffende wetsvoorstel⁶⁷ blijkt echter dat de wetgever beoogde om *alle* bijeenkomsten in open lucht te verbieden. De parlementaire voorbereiding van de wet op het politieambt geeft ook geen verdere toelichting bij het begrip samenschooling. Ondanks het feit dat de wetgever met het begrip ‘samenschooling’ waarschijnlijk doelde op de ‘openbare vergadering die gepaard gaat met oproer en tumult’, werken de volgende alinea’s verder op de hypothese dat het begrip ‘samenschooling’ ook vergaderingen omvat die niet gepaard gaan met oproer en tumult.

a. Uiteendrijving op bevel van de burgemeester

18. **UITEENDRIJVING OP BEVEL VAN GEMEENTELIJKE AUTORITEITEN** – Een recent arrest van de Raad van State bevestigt dat een gerechtvaardigde uiteendrijving, die plaatsvindt op bevel van de burgemeester, meer vereist dan een loutere inbreuk op de politiereglementen en verordeningen. Zo kunnen de gemeentelijke autoriteiten, indien niet voldaan is aan de voorafgaande meldingsplicht, een vergadering enkel onderbreken of stoppen wanneer deze een gevaar oplevert voor de openbare orde.⁶⁸ De gemeentelijke politiebevoegdheid vindt immers zijn grondslag in de artikelen 133, tweede lid en 135, §2 van de Nieuwe Gemeentewet, waardoor de uitoefening ervan beperkt moet blijven tot de grenzen van de Nieuwe Gemeentewet. Het politiereglement mag immers niet “*être interprété comme conférant à celui-ci le pouvoir d’interrompre ou d’arrêter une réunion pour des motifs étrangers à la sauvegarde de l’ordre public*”⁶⁹. Vermits de gemeentelijke bevoegdheden om de vergadering afhankelijk te maken van een voorafgaand verlot op dezelfde rechtsgronden berust, is er geen reden om dit arrest niet naar analogie toe te passen op de vergadering waarbij de vereiste toestemming niet is verkregen.

⁶⁶ Art. 3 wet 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, 2.044.

⁶⁷ Wetsvoorstel (H. MARCK e.a.) betreffende de voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten, *Parl.St.* Kamer 1952-53, nr. 707.

⁶⁸ RvS 30 juni 2015, nr. 231.808. Zie ook H. BATAILLE, *De ordediensten en het Heizeldrama. Het compromis tussen openbare orde en vrijheid van vergadering*, Antwerpen, Kluwer, 1988, voetnoot 258.

⁶⁹ RvS 30 juni 2015, nr. 231.808.

b. Ambtshalve uiteendrijving door de politie

19. **AMBTSHALVE UITEENDRIJVING DOOR POLITIE?** – De politie is ook bevoegd om bepaalde vergaderingen ambtshalve uiteen te drijven.⁷⁰ Ondanks het feit dat de gemeentelijke autoriteiten de politie niet kunnen bevelen om een vergadering uiteen te drijven op grond van de niet-naleving van de notificatie- of toestemmingsvereiste, is het misschien mogelijk dat de politie dit wel ambtshalve kan doen.
20. **AFDWINGING** – Zoals hogerop vermeld omvat de handhaving van de openbare orde door de politiediensten ook het verzekeren dat de politiereglementen- en verordeningen nageleefd worden.⁷¹ Strikt genomen is het niet de inbreuk op het politiereglement of -verordening, met name het houden van een openbare vergadering zonder toestemming of zonder dat deze vooraf is gemeld, dat de grondslag zal zijn voor het politioneel optreden. De uiteendrijving moet gebaseerd zijn op het gegeven dat de deelnemers geen gevolg geven aan de voorafgaande aanmaning van de politie, wanneer deze de naleving van de wet tracht af te dwingen en beveelt de vergadering stop te zetten. Deze piste wordt overigens ondersteund wanneer de huidige wet op het politieambt met de oude wet op de rijkswacht⁷² wordt vergeleken. Deze wet verschafte de rijkswacht de bevoegdheid om zowel de samenscholing die zich verzet tegen de uitvoering van de wet als “*de woelige samenscholing [...] gevormd met overtreding van een politieverordening*”⁷³ uiteen te drijven. De huidige wet vermeldt enkel nog de bevoegdheid om de samenscholing die zich verzet tegen de uitvoering van de wet uiteen te drijven. Uit de toepassing van het legaliteitsbeginsel en de prohibitieve regel⁷⁴ volgt dat de bevoegdheid van de politie om tot een uiteendrijving over te gaan, beperkt is tot de gevallen die expliciet in de wet zijn vermeld.

⁷⁰ Deze bevoegdheid werd recent bevestigd door de wetgever, die het nodig achtte om duidelijkheid te scheppen: art. 6 wet van 21 april 2016 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken. - Geïntegreerde politie, *BS* 29 april 2016, 28.980.

⁷¹ Art. 14 wet op het politieambt.

⁷² Wet 2 december 1957 op de Rijkswacht, *BS* 12 december 1957, 8.752 (zoals gewijzigd door de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 22 december 1992, 27.124).

⁷³ Art. 33 wet 2 december 1957 op de Rijkswacht, *BS* 12 december 1957, 8.752 (zoals gewijzigd door de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 22 december 1992, 27.124).

⁷⁴ F. HUTSEBAUT en F. GOOSSENS, "De wet op het politieambt: een overzicht in vogelvlucht van haar doelstellingen en van de evolutie van haar inhoud", *Vigiles* 2013, (15) 20; F. GOOSSENS, "Gevraagd: duidelijkheid voor de politie. Vijf samenhangende stellingen over de legaliteit van politioneel optreden en het bewaren ervan vanuit de Antigoonrechtspraak" in F. DERUYCK, M. DE SWAEF, J. ROZIE, M. ROZIE, P. TRAEEST en R. VERSTRAETEN (eds.), *De wet voorbij. Liber amicorum Luc Huybrechts*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (155) 170-171.

21. **BIJDRAGE TOT DE BESCHERMING VAN INDIVIDUELE RECHTEN EN VRIJHEDEN** – De uitoefening van de politiebevoegdheden is echter geen doel op zich: zelfs indien een politieel optreden een wettelijke basis heeft, moet dit overeenstemmen met de individuele rechten en vrijheden opdat het rechtmatig is.⁷⁵ De wet op het politieambt bepaalt immers dat de politie, bij de uitoefening van haar opdrachten, moet “*waken [...] over de naleving en [bijdragen] tot de bescherming van de individuele rechten en vrijheden, evenals tot de democratische ontwikkeling van de maatschappij*”⁷⁶. Hieruit vloeit voort dat de politie niet ambtshalve zal kunnen overgaan tot de uiteendrijving van een vergadering, met als enige grondslag dat deze illegaal is.
22. **BESLUIT** – In het arrest *Lashmankin e.a.*⁷⁷ vermeldde het Hof, op basis van een vergelijkende studie die het had verricht, dat België één van de staten was waarin de niet-naleving van de meldingsplicht een voldoende grondslag is voor de uiteendrijving van de vergadering. Op basis van het voorgaande is het echter duidelijk dat de politie noch ambtshalve, noch op bevel van de burgemeester een illegale vergadering zal kunnen uiteendrijven zonder dat er een zeker gevaar voor de openbare orde voorhanden is. Deze bevinding ligt in lijn met de filosofie achter het genegotieerd beheer van de publieke ruimte.

2. Bestuurlijke aanhouding

23. **BESTUURLIJKE AANHOUDING** – Artikel 31 van de wet op het politieambt voorziet in de mogelijkheid voor politieambtenaren om, bij de vervulling van hun opdrachten, over te gaan tot een bestuurlijke aanhouding. De bestuurlijke aanhouding is een dwangmaatregel waarbij een persoon door een ambtenaar van bestuurlijke politie van zijn vrijheid wordt beroofd.⁷⁸ Deze vrijheidsberoving beoogt hoofdzakelijk de vrijwaring of het herstel van de openbare orde en zal slechts incidenteel een terbeschikkingstelling aan de rechterlijke overheid tot

⁷⁵ F. GOOSSENS, "Gevraagd: duidelijkheid voor de politie. Vijf samenhangende stellingen over de legaliteit van politieel optreden en het bewaren ervan vanuit de Antigoonrechtspraak" in F. DERUYCK, M. DE SWAEF, J. ROZIE, M. ROZIE, P. TRAEST en R. VERSTRAETEN (eds.), *De wet voorbij. Liber amicorum Luc Huybrechts*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (155) 159-160.

⁷⁶ Art. 1, tweede lid wet op het politieambt.

⁷⁷ EHRM 7 februari 2017, nr. 57818/09, *Lashmankin e.a./Rusland*, overw. 324.

⁷⁸ Art. 6.3.9 Omz. 2 februari 1993 met betrekking tot de wet 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 20 maart 1993, 6.104; E. DE RAEDT, H. BERKMOES, M. DE MESMAEKER en A. LINERS, *De wet op het politieambt: Handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politeia, 2015, 606.

doel hebben.⁷⁹ Behoudens bij samenloop met een gerechtelijke aanhouding, mag deze vrijheidsbeneming in beginsel niet langer duren dan twaalf uur.⁸⁰

24. **PARLEMENTAIRE VOORBEREIDING WET OP HET POLITIEAMBT** – De politie kan een persoon bestuurlijk aanhouden wanneer de betrokkene de openbare rust verstoort of wanneer er redelijke gronden voorhanden zijn om te vermoeden dat deze een misdrijf gaat plegen dat een ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde of veiligheid.⁸¹ Tijdens de totstandkoming van de wet op het politieambt stelde de Minister van Binnenlandse Zaken dat de bestuurlijke aanhouding op grond van artikel 31 bijvoorbeeld kan worden uitgevoerd om een einde te maken aan een verboden betoging, of om deze te voorkomen.⁸² Dit lijkt echter een interpretatie *contra legem*, aangezien een bestuurlijke aanhouding volstrekt noodzakelijk moet zijn voor het beschermen van de openbare orde, opdat deze gerechtvaardigd is.⁸³
25. **TIJDENS UITEENDRIJVING** – Tijdens de uiteendrijving kunnen de politiediensten een bestuurlijke aanhouding verrichten.⁸⁴ In tegenstelling tot de andere situaties vermeld in artikel 31 van de wet op het politieambt, dient in dit geval geen sprake te zijn van een volstreekte noodzaak, maar is het voldoende dat de aangehouden deelnemer de openbare rust daadwerkelijk verstoort.⁸⁵
26. **BESLUIT** – Op basis van het voorgaande kan worden besloten dat het niet mogelijk is om een deelnemer aan een vergadering bestuurlijk aan te houden, wanneer deze aanhouding enkel gegrond zou zijn op de deelname aan een vergadering die niet voldoet aan de

⁷⁹ L. DUPONT, "Ordehandhaving en bescherming van het recht op persoonlijke vrijheid" in R. ERGEC, J. VELAERS, J. SPREUTELS, L. DUPONT en R. ANDERSEN (eds.), *Maintien de l'ordre et droits de l'homme*, Brussel, Bruylant, 1987, (193) 231.

⁸⁰ Art. 31, derde lid en 32 wet op het politieambt; H. BERKMOES, ["Artikelsgewijze commentaar bij de wet op het politieambt"] in M. DE BUSSCHER, J. MEESE, D. VAN DER KELEN en J. VERBIST (eds.), *Strafprocesrecht*, Brussel, Larcier, 2013, (661) 703.

⁸¹ Art. 31, 2° en 3° wet op het politieambt.

⁸² Ontwerp van wet op het politieambt, *Parl.St.* Senaat 1991-92, nr. 364/2, 42.

⁸³ Art. 31, eerste lid wet op het politieambt; E. DE RAEDT, H. BERKMOES, M. DE MESMAEKER en A. LINERS, *De wet op het politieambt: Handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politeia, 2015, 607.

⁸⁴ Art. 31, tweede lid wet op het politieambt; E. DE RAEDT, H. BERKMOES, M. DE MESMAEKER en A. LINERS, *De wet op het politieambt: Handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politeia, 2015, 385.

⁸⁵ Adv.RvS nr. 52.523/AV bij het wetsvoorstel tot wijziging van de racismewetgeving wat het verbod van bijeenkomsten van racistische en neonazistische groeperingen betreft, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 2160; H. BERKMOES, ["Artikelsgewijze commentaar bij de wet op het politieambt"] in M. DE BUSSCHER, J. MEESE, D. VAN DER KELEN en J. VERBIST (eds.), *Strafprocesrecht*, Brussel, Larcier, 2013, (661) 677-703; J.-C. GUNST en F. GOOSSENS, *De officier van bestuurlijke politie. Opdrachten en bevoegdheden*, Brussel, Politeia, 2013, 57.

voorafgaande meldingsplicht of de vereiste van voorafgaand verlof.⁸⁶ De bestuurlijke aanhoudingen waarover het Comité P in een recent verslag⁸⁷ rapporteert, blijken overigens voornamelijk verricht te zijn wegens openbare dronkenschap en gewelddadig gedrag.

3. Politiestrafpen en gemeentelijke administratieve sancties

27. **GEMEENTELIJK BESTRAFFINGSBELEID** – Gemeenten kunnen ervoor opteren om de inbreuken op hun reglementen en verordeningen strafbaar te stellen met ofwel een politiestraf, ofwel een gemeentelijke administratieve sanctie.⁸⁸ De politiestraf is het gevolg van een strafrechtelijke vervolging en veroordeling. Uit deze veroordeling kunnen verschillende straffen voortvloeien, waaronder een gevangenisstraf van maximum zeven dagen⁸⁹, een geldboete, een werkstraf, ...⁹⁰ De gemeenteraad kan er ook voor kiezen om, ingevolge de wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties⁹¹ (hierna ‘GAS-wet’), de inbreuken op de gemeentelijke reglementen te sanctioneren met een administratieve sanctie. Afhankelijk van de vraag of de overtreder minder- dan wel meerderjarig is, bedraagt het maximumbedrag van de administratieve sanctie 175 dan wel 350 euro.⁹²
28. **INBREUK OP DE OPENBARE ORDE?** – De sanctionering van een inbreuk op de gemeentelijke verordeningen en reglementen vereist niet dat de inbreuk zelf de openbare orde aantast.⁹³ In gelijkaardige zin stelt FLAMAND⁹⁴ dat de gemeentelijke autoriteiten van oudsher het niet- vervuld zijn van vereisten zoals de meldingsplicht als een inbreuk op de openbare orde

⁸⁶ Zelfs indien de wet deze drempel niet expliciet zou opleggen, zou hiertoe kunnen worden besloten op basis van het principe dat de politie in de uitoefening van haar bevoegdheden moet bijdragen tot de bescherming van individuele rechten en vrijheden.

⁸⁷ VAST COMITÉ VAN TOEZICHT OP DE POLITIEDIENSTEN (COMITÉ P), *Politioneel beheer van terugkerende gebeurtenissen*, 11 december 2014, www.comitep.be/AdditionalReports/2014-12-11%20Beheer%20van%20terugkerende%20gebeurtenissen.pdf.

⁸⁸ Art. 119bis Nieuwe Gemeentewet; L.M. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2015, 58-59; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties: een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 142; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 570-574; M. GEERITS, "De verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid, de politie en de organisator" in I. SAERENS (ed.), *Handboek manifestaties en evenementen*, Brussel, Politeia, losbl., 59.

⁸⁹ Art. 28 Strafwetboek.

⁹⁰ Art. 7 Strafwetboek.

⁹¹ Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013, 41.293. ('GAS-wet')

⁹² Art. 4 GAS-wet.

⁹³ G. VAN HAEGENBORGH, "De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad" in J. DUJARDIN en W. SOMERS (eds.), *Gemeenteraad. Bevoegdheden*, Brugge, die Keure, 2011, (347) 370; J. VELAERS, *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, II, Antwerpen, Maklu, 1991, 733. Vgl. Cass. 3 februari 1975, *Arr.Cass.* 1975, (631) 633; Cass. 11 mei 1971, *Arr.Cass.* 1971, (909) 910.

⁹⁴ E. FLAMAND, "Mirabeau revisited: de mens als geketende van zijn burgerschap", *Orde dag* 2016, (37) 42.

beschouwen, zelfs wanneer de openbare orde niet ondermijnd is.⁹⁵ Bovendien is het toepassingsgebied van de GAS-wet erg ruim: in beginsel kan de gemeente voor elke overtreding van het gemeentereglement een gemeentelijke administratieve sanctie voorzien.⁹⁶

C. Beoordeling in het licht van de Europese rechtspraak

29. **TERMIJN** – De kenmerken van de toezichtsmechanismen kunnen slechts in beperkte mate worden getoetst aan de Europese principes, aangezien deze worden vastgesteld door de lokale besturen en er bijgevolg geen sprake is van een uniforme regeling. De rechtspraak van de Raad van State betreffende de toepassing van deze mechanismen ligt wel in lijn met de Europese rechtspraak. Zo is de Raad van State van oordeel dat de termijn niet te lang mag zijn en het bestuur, naargelang de omstandigheden, een kortere termijn moet kunnen toepassen. Eenzelfde gedachte kan worden teruggevonden in de Europese rechtspraak, die stelt dat de staten een systeem van notificatie flexibel moeten toepassen.
30. **STOPZETTING VAN DE VERGADERING** – Het feit dat de politie noch ambtshalve, noch op het bevel van de burgemeester een vergadering kan uiteendrijven zonder dat er een gevaar voor de openbare orde voorhanden is, voldoet aan de vereiste tolerantie jegens vreedzame vergaderingen. De bevoegdheid van de politie om de deelnemers bestuurlijk aan te houden lijkt eveneens conform met de Europese principes, vermits er minstens een verstoring van de openbare rust is vereist.
31. **SANCTIONERING** – De sanctionering van de deelnemers aan en organisatoren van een illegale vergadering riskeert onverenigbaar te zijn met de Europese rechtspraak. Voor de sanctionering van deze personen is het immers voldoende dat er geen melding heeft plaatsgevonden of geen toestemming is verkregen.⁹⁷ De hoogte van de sancties lijkt zeer redelijk in het licht van de Europese rechtspraak, met een maximale vrijheidsberoving van

⁹⁵ Zie ook M. LAMBERT, "Les sanctions administratives: l'insoutenable légèreté communale?" in C. GUILLAIN en Y. CARTUYVELS (eds.), *Les sanctions administratives communales*, Brussel, die Keure, 2015, (145) 162-163.

⁹⁶ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure: rechtsbescherming bij Gemeentelijke Administratieve Sancties*, Brussel, Larcier, 2015, 20; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 572.

⁹⁷ Zie ook M. LAMBERT, "Les sanctions administratives: l'insoutenable légèreté communale?" in C. GUILLAIN en Y. CARTUYVELS (eds.), *Les sanctions administratives communales*, Brussel, die Keure, 2015, (145) 162-163.

zeven dagen en een geldelijke sanctie van 350 euro. Het Europees Hof⁹⁸ aanvaardt echter steeds minder dat iemand die geen afkeurenswaardig gedrag heeft gesteld, wordt gesanctioneerd voor diens deelname aan een illegale vergadering, zelfs indien dit een (lichte) administratieve sanctie betreft.

§4. Reflectie vanuit een rechtsvergelijkend perspectief

A. Algemeen

32. **GEEN TOESTEMMING VEREIST IN FRANKRIJK EN NOORD-IERLAND, WEL IN BELGIË** – Zowel in Frankrijk als in Noord-Ierland wordt de vergadering niet afhankelijk gemaakt van een voorafgaande toestemming. Dit staat in contrast met het Belgische systeem, waarbij de bestuurlijke overheid deze vereiste wel kan opleggen aan vergaderingen in open lucht die plaatsvinden op haar territorium. In de gemeentelijke reglementen van verschillende grote steden lijkt er een grote voorkeur te zijn voor de toestemmingsvereiste. Zo verplichten de politiereglementen van Leuven⁹⁹, Gent¹⁰⁰, Brussel¹⁰¹, Antwerpen¹⁰² en Luik¹⁰³ de organisator van een vergadering in open lucht om voorafgaandelijk de toestemming van de burgemeester te verkrijgen.
33. **MELDINGSPLICHT** – Het gebruik van een notificatievereiste is te verkiezen, omdat een toestemmingsvereiste een hogere drempel is voor de uitoefening van het vergaderingsrecht. Volgens critici¹⁰⁴ kan een notificatievereiste dan wel *de facto* een toestemmingsvereiste zijn, toch verschilt het uitgangspunt van deze systemen. Een toestemmingsvereiste heeft immers meer weg van een principieel verbod, waarvan slechts wordt afgeweken bij een beslissing door de bevoegde overheid. Een voorafgaande meldingsplicht daarentegen vertrekt van het uitgangspunt dat het vergaderingsrecht mag worden uitgeoefend, tenzij de bevoegde autoriteiten optreden.

⁹⁸ EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05, Kudrevičius e.a./Litouwen, overw. 146; EHRM 14 oktober 2014, nr. 4524/06, Yilmaz Yildiz e.a./Turkije, overw. 46; EHRM 17 mei 2011, nrs. 28495/06 en 28516/06, Akgöl en Göl/Turkije, overw. 43.

⁹⁹ Art. 33 Gemeent.Regl. Leuven 21 december 2011 houdende het gecoördineerd politiereglement.

¹⁰⁰ Art. 2 Gemeent.Regl. Gent 27 november 2014 houdende de codex politieverordeningen en reglementen Stad Gent gesanctioneerd met een gemeentelijke administratieve sanctie.

¹⁰¹ Art. 42 en 43 Gemeent.Regl. *s.d.* Brussel houdende het algemeen politiereglement van de stad Brussel en de gemeente Elsene.

¹⁰² Art. 102 Gemeent.Regl. Antwerpen 27 juni 2016 houdende de code van politiereglementen (politiecodex).

¹⁰³ Art. 2 Règl.Comm. Liège 29 mai 2006 concernant la coordination du règlement de police du 24 mars 2003 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, tel que modifié le 24 avril 2006.

¹⁰⁴ P. LIGNEAU, "Le procédé de la déclaration préalable", *RDP* 1976, (679) 731; P.-M. MARTIN, "La déclaration préalable à l'exercice des libertés publiques", *AJDA* 1975, (436) 447.

B. Toezichthoudende overheid

34. **REGIONAAL EN CENTRAAL MODEL** – Het toezicht vanwege de overheid kan worden uitgeoefend op regionaal of centraal niveau. Zowel België als Frankrijk vertrekken vanuit een regionaal model, waarbij de bestuurlijke overheid op lokaal niveau een belangrijke rol speelt. Uiteraard speelt dit zich af in een nationaal wettelijk kader dat de grenzen bepaalt waarbinnen de lokale autoriteiten hun functie kunnen uitoefenen. In Noord-Ierland is de besluitvorming gecentraliseerd, zonder dat er een rol is weggelegd voor de lokale bestuurlijke overheid.

Het belangrijkste verschilpunt betreft hierbij de samenstelling van de administratieve organen die de uitoefening van het vergaderingsrecht in goede banen moeten leiden. De Noord-Ierse Paradedcommissie wordt beschouwd als een onafhankelijke, niet-politieke instelling.¹⁰⁵ Dit staat in contrast met het institutioneel kader in België en Frankrijk, waar de lokale overheden bevoegd zijn om toezicht uit te oefenen. In Noord-Ierland werd dit niet als wenselijk beschouwd, omdat de toezichthouder te sterk zou worden beïnvloed door politieke ideologieën en te veel druk zou ervaren bij het nemen van beslissingen rond gevoelige of controversiële vergaderingen.¹⁰⁶

35. **ROL VAN DE LOKALE BESTUURLIJKE OVERHEID** – Het centraal model heeft als voordeel dat de uniformiteit in de besluitvorming in grotere mate gegarandeerd wordt dan bij het regionaal model. Bij het regionaal model is er immers meer ruimte voor diversiteit in de beslissingen. Omdat in het Belgische en Franse regionaal model de besluitvorming rust bij de bestuurlijke overheden, die in principe politieke spelers zijn, schuilt er een gevaar in het regionaal model. Er bestaat immers een risico dat de bevoegdheid om beperkingen op te leggen wordt afgewend, waarbij beslissingen worden genomen op basis van inhoudelijke, politieke overwegingen. Ondanks het feit dat zowel in het Belgische als het Franse rechtssysteem procedurele waarborgen bestaan om een dergelijke afwending te voorkomen of recht te zetten, lijkt het naïef om ervan uit te gaan dat dergelijk misbruik niet meer zou kunnen plaatsvinden. Evenwel blijft het opportuun om in de Belgische rechtsorde de

¹⁰⁵ De onafhankelijkheid van deze instantie vloeit voort uit de minimale politieke controle die op de instantie wordt uitgeoefend. Bovendien mogen leden van de Paradedcommissie niet zetelen in de *Northern Ireland Assembly*. Zie ook Schedule 1 van de Northern Ireland Assembly Disqualification Act 1975 8 mei 1975, www.legislation.gov.uk; D. WALSH, “Northern Ireland and the Independent Parades Commission: Delegation and Legitimacy”, *Irish Political Studies* 2015, (20) 36; E.P. KAUFMANN, *The Orange Order. A Contemporary Northern Irish History*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 300.

¹⁰⁶ D. WALSH, “Northern Ireland and the Independent Parades Commission: Delegation and Legitimacy”, *Irish Political Studies* 2015, (20) 32-36.

uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bij de bestuurlijke overheid te laten, aangezien deze onderworpen is aan een democratisch toezicht.¹⁰⁷ Een bijkomend voordeel is dat de politie op lokaal niveau, met inbegrip van de burgemeester, een betere inschatting kan maken van eventuele gevaren voor de openbare orde. Een besluitvorming op centraal niveau kan bovendien betekenen dat er een langere termijn is tussen het moment waarop de organisator zijn melding doet of een verzoek indient en het moment dat de vergadering plaatsvindt, indien het centraal niveau louter een extra schakel is (bv. indien de inschatting van het gevaar voor de openbare orde nog steeds wordt uitgevoerd op lokaal niveau).

C. Modaliteiten en aanwending van de toezichtsmechanismen

36. **TERMIJN** – Anders dan in België, waar het tijdstip waartegen een melding moet gebeuren door het bestuur wordt vastgelegd, is deze termijn in Frankrijk en Noord-Ierland vastgelegd in het wettelijk kader. In Frankrijk moet de melding ten laatste drie dagen voor de vergadering plaatsgevonden hebben.¹⁰⁸ Het Noord-Ierse stelsel voorziet in een deadline van 14 en 28 dagen, afhankelijk van het type vergadering.¹⁰⁹ De lengte van de termijn is belangrijk, want hoe langer de termijn, hoe groter de mogelijkheden voor de overheid om beperkend in te grijpen.¹¹⁰ Een universele minimum- of maximumtermijn bestaat echter niet, gezien de lengte van de termijn moet worden beoordeeld aan de hand van de concrete situatie. Zo kan de termijn in het Noord-Ierse systeem gerechtvaardigd worden omdat de melding tot doel heeft om publiciteit te geven aan de vergadering en een overleg te bewerkstelligen waarbij alle belanghebbende partijen worden betrokken.

De termijn waarbinnen de melding moet plaatsvinden, hoort evenwichtig te zijn. De duur moet enerzijds toelaten aan de bevoegde autoriteiten om de vereiste maatregelen te nemen, maar mag anderzijds geen hindernis vormen voor het vergaderingsrecht. Eventueel kan hierbij een onderscheid worden gemaakt naargelang het type vergadering en het verwachte aantal deelnemers. Een mars van enkele duizenden mensen vereist immers meer veiligheidsmaatregelen dan een vergadering van dertig mensen in een besloten plaats. Het is overigens aanbevelenswaardig dat besturen enkel een minimumtermijn hanteren. Indien de organisator zich slechts vanaf een bepaald tijdstip kan richten tot het bestuur, riskeert dit

¹⁰⁷ Zie ook J. TEIRLINCK, "Van 'handhaving en herstel van de openbare orde' naar 'genegotieerd beheer van de publieke ruimte'" in H. BERKMOES en G.L. BOURDOUX (eds.), *Tien jaar politiefunctie. Dix ans de fonction de police*, Brussel, Politeia, 2003, (147) 166.

¹⁰⁸ Art. L211-2 code de la sécurité intérieure, www.legifrance.gouv.fr.

¹⁰⁹ Art. 6, tweede lid, (a) en 7, tweede lid, (a) Public Processions (Northern Ireland) Act 1998 16 februari 1998, www.legislation.gov.uk.

¹¹⁰ P.-M. MARTIN, "La déclaration préalable à l'exercice des libertés publiques", *AJDA* 1975, (436) 439.

de uitoefening van het vergaderingsrecht te belemmeren¹¹¹, terwijl een maximumtermijn het bestuur niet beter in staat stelt om de conflicterende belangen te verzoenen.

37. **LAATTIJDIGE NOTIFICATIE** – De Noord-Ierse wetgeving¹¹² voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om een laattijdige notificatie af te leveren, in tegenstelling tot de Belgische en Franse wetgeving. De Belgische Raad van State lijkt het wel problematisch te vinden indien lokale autoriteiten geen kortere termijn kunnen hanteren wanneer de omstandigheden dit zouden rechtvaardigen (*supra* nr. 11). Zowel in het Noord-Ierse als in het Belgische systeem is het niet duidelijk in welke omstandigheden een laattijdige notificatie gerechtvaardigd zou zijn en binnen welke termijn dit nog wettig kan plaatsvinden.

Het Belgisch recht zou uitdrukkelijk moeten voorzien in de mogelijkheid om na het verstrijken van de termijn te voldoen aan de notificatievereiste. Een laattijdige notificatie plaatst het bestuur en de politie niet in een ideale positie, doch is dit te verkiezen boven een illegale vergadering die helemaal niet gemeld wordt, aangezien de politie dan helemaal geen faciliterende maatregelen meer kan nemen. Wat betreft de toestemmingsvereiste, lijkt het iets moeilijker om hieraan te voldoen na het verstrijken van de termijn.

38. **AANWENDING** – In België, Frankrijk en Noord-Ierland strekt de notificatievereiste ertoe om de overheid in kennis te stellen van een nakende vergadering, opdat maatregelen genomen kunnen worden ter handhaving van de openbare orde en/of ter facilitering van de vergadering. De melding kan ook leiden tot overleg tussen de autoriteiten en de organisator. In tegenstelling tot in België en Frankrijk, wordt in Noord-Ierland ook de lokale gemeenschap betrokken bij het overleg.¹¹³ De reden hiervoor kan wederom gevonden worden in de conflictueuze geschiedenis van Noord-Ierland.¹¹⁴ Ten eerste hebben de autoriteiten immers een beter beeld van wat er leeft binnen de lokale gemeenschappen, waardoor ze een betere inschatting kunnen maken van het gevaar voor de openbare orde. Vervolgens heeft de dialoog tot doel om de bevolking toleranter te maken ten aanzien van

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld EHRM 7 februari 2017, nr. 57818/09, Lashmankin e.a./Rusland, overw. 456.

¹¹² Art. 6, tweede lid, (b) en 7, tweede lid, (b) Public Processions (Northern Ireland) Act 1998 16 februari 1998, www.legislation.gov.uk.

¹¹³ COMMITTEE FOR THE OFFICE OF THE FIRST MINISTER AND DEPUTY FIRST MINISTER (NI), Official report (Hansard). Parades Commission, 6 februari 2013, www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/official-reports/ofmdfm/2012-2013/130206_paradescommission.pdf. Vooral de katholieke gemeenschap was voorstander van een overlegmodel. Zie E.P. KAUFMANN, *The Orange Order. A Contemporary Northern Irish History*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 258.

¹¹⁴ INDEPENDENT REVIEW OF PARADES AND MARCHES, *Independent Review of Parades and Marches: Executive Summary*, Belfast, The Stationery Office en <http://cain.ulst.ac.uk/issues/parade/north.htm>, 16, nr. 61.

parades en tegenprotesten, wat mogelijk bijdraagt aan het vreedzaam karakter van de vergadering.

D. Gevolgen van de afwezigheid van de vereiste notificatie

39. **TOLERANTIE JEGENS DE VREEDZAME VERGADERING** – In alle bestudeerde rechtsstelsels is een zekere graad van tolerantie jegens de vreedzame vergadering te bespeuren. Opmerkelijk is wel dat een uiteendrijving door de politie op grond van het ontbreken van de vereiste melding toegelaten is in het Noord-Ierse stelsel, in tegenstelling tot België en Frankrijk.¹¹⁵ Deze lage drempel kan gerechtvaardigd worden op basis van de Noord-Ierse geschiedenis. Parades (en de tegenprotesten) zijn niet alleen een symptoom van de segregatie in de Noord-Ierse samenleving, maar zijn soms ook verantwoordelijk voor spanningen tussen de katholieke en protestantse gemeenschap.¹¹⁶

Anders dan in het Noord-Ierse systeem¹¹⁷, kan zowel in België als in Frankrijk¹¹⁸ een deelnemer aan een illegale vergadering niet van zijn vrijheid worden beroofd louter op basis van zijn deelname. In België dient de vrijheidsberoving van de organisator of deelnemer volstrekt noodzakelijk te zijn voor de handhaving van de openbare orde. Indien de vrijheidsberoving volgt op een uiteendrijving, is er een lagere drempel, met name een verstooring van de openbare rust. In Frankrijk is de vrijheidsberoving op grond van de loutere deelname aan een illegale manifestatie niet mogelijk, want enkel de organisatie van een dergelijke manifestatie is een misdrijf. De organisator van een illegale manifestatie zou dan wel gearresteerd kunnen worden, doch lijkt dit in de praktijk ondenkbaar.¹¹⁹

In zowel het Belgische, Noord-Ierse¹²⁰ als het Franse¹²¹ stelsel kan de strafrechtelijke vervolging voortvloeien uit het loutere feit dat niet voldaan is aan de meldingsplicht (of geen toestemming is verkregen, wat betreft België). In België kan het lokaal bestuur er ook voor kiezen om inbreuken op de procedures te beteugelen aan de hand van administratieve

¹¹⁵ Court of Appeal (NI) 1 juli 2014, nr. [2014] NICA 56, bevestigd door Supreme Court (VK) 1 februari 2017, nr. [2017] UKSC 7.

¹¹⁶ Zie bijvoorbeeld E.P. KAUFMANN, *The Orange Order. A Contemporary Northern Irish History*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 154-164; D. BRYAN, "Parading Protestants and Consenting Catholics in Northern Ireland: Communal Conflict, Contested Public Space, and Group Rights", *Chicago Journal of International Law* 2004, (233) 237-240.

¹¹⁷ Art. 26 Police and Criminal Evidence (Northern Ireland) Order 1989 2 augustus 1989, nr. 1341, www.legislation.gov.uk.

¹¹⁸ Art. 62-2 code de procédure pénale, www.legifrance.gouv.fr.

¹¹⁹ De vereiste grondslagen zorgen ervoor dat dit eerder een theoretische mogelijkheid is. Zie Art. 62-2 code de procédure pénale, www.legifrance.gouv.fr.

¹²⁰ Art. 6, tiende lid en 7, negende lid Public Processions (Northern Ireland) Act 1998 16 februari 1998, www.legislation.gov.uk.

¹²¹ Art. 431-9 code pénal, www.legifrance.gouv.fr.

sancties. Wat betreft de hoogte van de straf, is België veruit het meest tolerante rechtsstelsel ten aanzien van illegale vergaderingen. Waar in België de inbreukpleger een vrijheidsstraf van maximum zeven dagen en een geldelijke sanctie van 350 euro¹²² riskeert, kan de rechter in Frankrijk en Noord-Ierland een vrijheidsstraf van maximum zes maanden en een geldboete van 7.500 euro respectievelijk 5.000 pond opleggen.

40. **STRAFRECHT ALS ULTIMUM REMEDIUM** – Het is betwistbaar dat de deelname aan en organisatie van een illegale vergadering beteugeld dient te worden via het klassieke strafrecht. Vanuit een eerder ideologische invalshoek, kan worden opgeworpen dat niet alles moet worden afgedwongen via het klassieke strafrecht, dat een *ultimum remedium*-karakter hoort te hebben. Het lijdt geen twijfel dat een rechtssysteem in staat moet zijn om de heersende regels af te dwingen, doch zijn er alternatieve wegen om dit doel te bereiken, zoals het opleggen van administratieve sancties.¹²³
41. **PERSONEEL TOEPASSINGSGEBIED VAN DE STRAFBAARSTELLING** – In het strafbaar stellen van de illegale vergadering, kan de bevoegde wetgever ervoor opteren om het personeel toepassingsgebied van de strafbaarstelling te beperken tot de organisatoren, wat ook werd gedaan in het Franse rechtsstelsel. Hieruit volgt dan dat de illegale vergadering, waarvan de organisator niet kan worden opgespoord, in de praktijk geen strafrechtelijke gevolgen zal kennen.¹²⁴ Anderzijds kan de wetgever er ook voor opteren om het personeel toepassingsgebied van de strafbaarstelling uit te breiden tot de deelnemers aan de illegale vergadering. Een dergelijke uitbreiding kan op het eerste gezicht een draconische maatregel lijken, omdat een deelnemer niet altijd kennis heeft van het onrechtmatige karakter van de vergadering. In Noord-Ierland, waar ook de deelnemers strafbaar zijn, gaat de regeling gepaard met de mogelijkheid voor de beklaagde om aan te tonen dat deze geen kennis had van het illegaal karakter, noch dit redelijkerwijze kon vermoeden.¹²⁵ Dit wettelijk ingebouwde verweer brengt ook geen straffeloosheid met zich mee, omdat politiediensten de deelnemers er in de praktijk attent op maken dat de vergadering een illegaal karakter

¹²² Hiermee wordt de administratieve sanctie op basis van de GAS-wet bedoeld, vermits de geldboete die de Strafwet aan een overtreding koppelt, lager is.

¹²³ Zie ook D. VAN DAELE, "Strafrechtelijke rechtshandhaving in beweging: over decriminalisering, bestuurlijke boete en strafbeschikking" in F. VERBRUGGEN, R. VERSTRAETEN, D. VAN DAELE en B. SPRIET (eds.), *Strafrecht als roeping: liber amicorum Lieven Dupont*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2005, (617) 634.

¹²⁴ Zo'n vergadering kan bijvoorbeeld zijn oorsprong vinden op een sociale netwerksite, waar iemand onder een pseudoniem mensen overtuigt om deel te nemen aan een protest.

¹²⁵ Art. 6, achtste lid en 7, zevende lid Public Processions (Northern Ireland) Act 1998 16 februari 1998, www.legislation.gov.uk

heeft.¹²⁶

Het is aanbevolen om het personeel toepassingsgebied van de sanctionering te beperken tot de organisator(en) van de vergadering. De sanctionering heeft voornamelijk tot doel om ervoor te zorgen dat de procedures worden nageleefd. Indien er hinder is voor het verkeer, de openbare orde verstoord wordt of de vergadering schade veroorzaakt, zijn er immers andere mechanismen die toelaten dat de overheid hiertegen optreedt.¹²⁷ Het is echter niet verwijtbaar aan de deelnemer dat een vergadering illegaal is, deze zal doorgaans ook geen kennis hebben van het onwettig karakter. Om tegemoet te komen aan de situatie waarbij het niet duidelijk is wie de vergadering heeft georganiseerd, kan naar Frans voorbeeld¹²⁸ de hoedanigheid van ‘organisator’ worden uitgebreid tot deelnemers die een leidende rol hebben tijdens de vergadering.

¹²⁶ Zie bijvoorbeeld Court of Appeal (NI) 1 juli 2014, nr. [2014] NICA 56, overw. 4.

¹²⁷ Zoals bijvoorbeeld art. 16 wet op het politieambt.

¹²⁸ Cass. (FR) 26 oktober 1965, *Recueil Dalloz Sirey* 1966, 15 (samenvatting); J.-F. DREUILLE, "Fasc. 20: Manifestations et réunions publiques", *JurisClasseur Pénal Code* 2016, www.lexisnexis.com, nr. 36.