

# **Omzendbrief betreffende het individueel en preventief betogingsverbod, ter aanvulling van omzendbrief OOP41**

Aan de Dames en Heren Provinciegouverneurs,

Aan de Dame Hoge Ambtenaar van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad,

Aan de Dames en Heren Burgemeesters,

Aan de Dames en Heren Voorzitters van de Politiecolleges,

Aan de Dames en Heren Korpschefs van de Lokale Politie,

Aan de Heer Commissaris-generaal van de Federale Politie,

Aan de Heer Directeur-generaal van de bestuurlijke politie,

Aan de Dame Voorzitter van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten,

Aan de Heer Inspecteur-generaal van de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie,

Aan de Heer Voorzitter van de Vaste Commissie van de Lokale Politie,

Mevrouw, Mijnheer de Gouverneur,

Mevrouw de Hoge Ambtenaar,

Mevrouw, Mijnheer de Burgemeester,

Mevrouw, Mijnheer de Voorzitter,

Mevrouw, Mijnheer de Korpschef,

Mijnheer de Commissaris-generaal,

Mijnheer de Directeur-generaal,

Mijnheer de Inspecteur-generaal,

Dames en Heren,

## **A. Inleiding**

Betogingen brengen in hoofdzaak vreedzame betogers op de been. Helaas komt het ook voor dat enkelingen rel schoppen tijdens betogingen en doorgaans heel wat schade veroorzaken. Dit brengt het recht op vreedzaam betogen in het gedrang en kan niet worden getolereerd.

De Ministeriële omzendbrief OOP41 van 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, brengt de bestaande wetgeving inzake openbare orde en het referentiekader voor genegotieerd beheer van de publieke ruimte in herinnering en licht het verder toe. De omzendbrief OOP41 behandelt de verantwoordelijkheden van de overheden en van de politiediensten, beschrijft de goede praktijken inzake overleg, coördinatie en afspraken met de organisator van een evenement en benadrukt het belang van informatie, risicoanalyse en een de-escalerende aanpak.

Voorliggende omzendbrief betreft een aanvulling op omzendbrief OOP41 en verduidelijkt de mogelijkheid voor burgemeesters om een individueel en preventief betogingsverbod op te leggen aan bepaalde relschoppers in het kader van een betoging.

## B. Het recht om (vreedzaam) te betogen

In ons land beschikt de burger over enkele fundamentele grondrechten, die zowel in de Grondwet (hierna: "GW") als op internationaal niveau worden gewaarborgd. Dergelijke grondrechten vormen de fundamenten van onze democratische rechtstaat.

Het recht om te betogen is gebaseerd op twee van deze grondrechten. Het betreft het recht op vrije meningsuiting (art. 19 GW en art. 10 EVRM<sup>1</sup>) en het recht op vrijheid van vergadering (art. 26 GW en art. 11 EVRM).

Artikel 19 GW luidt als volgt:

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

Artikel 10 EVRM luidt als volgt:

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

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

Artikel 26 GW luidt als volgt:

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

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

Artikel 11 EVRM luidt als volgt:

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

*2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het*

---

<sup>1</sup> Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

*belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de Krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.”*

Bovenvermelde grondrechten zijn evenwel niet absoluut. Het beperken van de betogingsvrijheid is een ingrijpende maatregel die de vrijheid van het individu aanzienlijk beperkt en is dan ook enkel mogelijk mits naleving van het legaliteitsbeginsel, het legitimizeitsbeginsel<sup>2</sup> en het proportionaliteitsbeginsel<sup>3,4</sup>. Ook de beginselen van behoorlijk bestuur dienen steeds te worden nageleefd bij het nemen van maatregelen van bestuurlijke politie.

Aangezien een individueel betogingsverbod ingrijpt op grondwettelijk gewaarborgde rechten en vrijheden van de burger, dient het telkens met uiterste omzichtigheid te worden overwogen en opgelegd. Vrijheid is de regel, een verbod de uitzondering.

## C. Het individueel en preventief betogingsverbod

### a) Inleiding

Het individueel en preventief betogingsverbod als maatregel van bestuurlijke politie heeft een preventieve en ordehandhavende doelstelling. Deze maatregel mag niet worden verward met een sanctie, die een fundamenteel andere juridische finaliteit heeft. Een sanctie beoogt immers *a posteriori* de dader te bestraffen voor diens gedragingen en strekt er toe een antwoord te bieden op een begane overtreding. Bij een individueel betogingsverbod daarentegen staat het handhaven van de orde en rust centraal.<sup>5</sup>

Het individueel betogingsverbod is een maatregel van *preventieve* aard waarbij een risico of dreiging van versterking van de openbare orde kan volstaan om een dergelijk verbod uit te vaardigen.

Overeenkomstig artikel 5/1 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt delen de politiediensten aan de overheden van bestuurlijke politie de hen toegekomen inlichtingen mee betreffende de openbare orde, die tot preventieve maatregelen aanleiding kunnen geven. Overeenkomstig artikel 5/2, tweede lid van diezelfde wet informeren de korpschef van de lokale politie, de bestuurlijk directeur-coördinator en de gerechtelijke directeur van de federale politie de burgemeester onverwijld over de gewichtige feiten die de openbare rust, veiligheid of gezondheid in de gemeente kunnen verstoren, om de burgemeester in staat te stellen diens verantwoordelijkheden van bestuurlijke politie uit te oefenen.

Eén en ander impliceert dat de politiediensten bepaalde relevante inlichtingen kunnen meedelen aan de burgemeester zodat deze, indien noodzakelijk, bepaalde preventieve maatregelen kan nemen zoals een individueel betogingsverbod.

---

<sup>2</sup> Het invoeren van een maatregel dient een legitieme doelstelling te hebben; zie *infra*.

<sup>3</sup> De beoogde maatregel dient aangepast te zijn aan de concrete handhavingsbehoeften, waarbij de vrijheid de regel is en de beperking de uitzondering (zie bv. RvS 28 september 2012, n° 220.792; RvS 10 november 2010, n° 208.910; RvS 15 juni 2000, n° 87.974; RvS 8 oktober 1997, n° 68.735).

<sup>4</sup> Zie ook Melchior, M. en Courtoy, C., « VI.B. - La limitation des droits constitutionnels (en ce compris les clauses transversales) » in *Les droits constitutionnels en Belgique* (volumes 1 et 2), 1<sup>ère</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2011. Zie ook o.a. volgende RvS-rechtspraak: RvS 26 juni 2019, n° 244.972; RvS 30 juni 2015, n° 231.808; RvS (kortgeding) 1 juni 2015, n° 231.394; RvS 14 oktober 2014, n° 228.748; RvS 4 mei 2014, n° 227.249; RvS 7 december 1999, n° 83.940.

<sup>5</sup> Zie M. NIHOUL, « Les mesures de police et les sanctions communales dans la lutte administrative contre la criminalité organisée », [www.unamur.be](http://www.unamur.be) : « *Le but de la mesure de police diffère aussi de l'objectif poursuivi par la sanction administrative. En effet, il ne s'agit pas de punir l'individu éventuellement responsable du trouble à l'ordre public, mais uniquement de préserver ou de rétablir ce dernier. La mesure de police doit être strictement limitée à cet objectif. Le critère de la pertinence prend ici une importance décisive. Il s'agit, pour l'autorité de police, de démontrer comment la décision qu'elle adopte sera de nature à sauvegarder efficacement l'ordre public* » Zie ook: RvS 23 oktober 2009, n° 197.212; RvS 6 september 1999, n° 82.188.

## b) Toepassingsvoorwaarden

### 1. Legaliteit

Krachtens de artikelen 133, eerste lid en 135, §2 van de Nieuwe Gemeentewet (hierna: "NGW") staat de burgemeester in voor de handhaving van de openbare orde op het gemeentelijk grondgebied.

Artikel 133, eerste lid NGW luidt als volgt:

*"[De burgemeester] is in het bijzonder belast met de uitvoering van de politiewetten, de politiedecreten, de politieordonnanties, de politieverordeningen en de politiebepalingen. (...)"*

Artikel 135, §2 NGW luidt als volgt:

*"De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en openbare gebouwen.*

*Meer bepaald, en voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden, worden de volgende zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd:*

*1° alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen (...);*

*2° het tegengaan van inbreuken op de openbare rust, zoals vechtpartijen en twisten met volksoploop op straat, tumult verwekt in plaatsen van openbare vergadering, nachtgerucht en nachtelijke samenscholingen die de rust van de inwoners verstoren;*

*3° het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen (...);*

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

Een individueel en preventief betogingsverbod vindt haar rechtsgrond in bovenvermelde artikelen. De burgemeester kan immers uitvoeringsmaatregelen nemen met individuele en beperkte draagwijdte, gericht op één persoon, op een welbepaalde plaats, voor een welbepaalde duur, met het oog op de handhaving van de openbare orde.

De burgemeester is bevoegd om onder bepaalde voorwaarden (*cf. infra*) een individueel en preventief betogingsverbod op te leggen.

De territoriale bevoegdheid van de burgemeester inzake ordehandhaving - en dus ook tot het opleggen van een betogingsverbod - is beperkt tot het grondgebied van diens gemeente. Een burgemeester kan aldus enkel een betogingsverbod opleggen voor diens eigen grondgebied. Wanneer een betoging zou plaatsvinden op het grondgebied van twee (of zelfs meerdere gemeenten), dient elke burgemeester desgevallend een verbod op te leggen voor diens grondgebied (zie ook *infra* "ruimtelijke omschrijving").

### 2. Legitimiteit

In de beslissing houdende oplegging van een individueel betogingsverbod moet duidelijk worden aangetoond dat het individueel betogingsverbod beoogt de openbare orde te handhaven en de rechten van burgers die op vreedzame wijze wensen te betogen te vrijwaren. Het is van bijzonder belang dat beide doelstellingen in de beslissing duidelijk en *in concreto* worden omschreven en gemotiveerd.

### 3. Proportionaliteit

#### Algemeen

Het betogingsverbod dient geschikt te zijn om het beoogde doel te bereiken, met name het verhinderen van de ordeverstoring en het vrijwaren van het recht van de overige burgers om ongestoord hun betogingsrecht uit te oefenen. Er moet aldus een voldoende verband bestaan tussen, enerzijds, de ernst van de beperking

van de vrijheid en, anderzijds, het doel dat hiermee wordt betracht te bereiken, zijnde het vermijden van een verstoring van de openbare orde en het waarborgen van het recht van andere burgers om op vreedzame wijze te betogen.

Het betogingsverbod dient ook noodzakelijk te zijn, hetgeen impliceert dat geen andere minder ingrijpende maatregelen kunnen worden uitgevaardigd om dit doel te bereiken. Evident dient de burgemeester steeds de afweging te maken welke maatregel het meest aangewezen is ter handhaving van de openbare rust en veiligheid.<sup>6</sup>

Aangezien de proportionaliteitsvereiste impliceert dat het betogingsverbod moet zijn aangepast aan de concrete ordehandhavingsbehoeften, zullen vooral deze behoeften bepalend zijn bij de beoordeling of het opleggen van een betogingsverbod al dan niet proportioneel is. Dit is een feitenkwestie. Concrete gegevens (bv. inlichtingen van de politiediensten) dienen aan te tonen dat de openbare orde daadwerkelijk dreigt te worden verstoord naar aanleiding van een betoging. Het kan bijvoorbeeld gaan om concrete aanwijzingen waaruit duidelijk blijkt dat een persoon beoogt rel te schoppen op een geplande betoging.

De beslissing van de burgemeester dient ook te specificeren op welke geplande betoging(en) het betogingsverbod juist betrekking heeft.

#### Ruimtelijke omschrijving

Het betogingsverbod mag niet een perimeter bestrijken die groter is dan noodzakelijk om de verstoring van de openbare orde te verhinderen.<sup>7</sup> In ieder geval is het aangewezen om een duidelijke omschrijving van het gebied waarin het betogingsverbod geldt, op te nemen in de beslissing. Doorgaans is dit de plaats, uiteraard binnen de gemeente, waar de betoging staat gepland.

#### Duurtijd

De duurtijd van het betogingsverbod dient beperkt te zijn tot het bestaan van een risico op ordeverstoring. De exacte duurtijd zal aldus afhangen van het (verwachte) ordeverstoring karakter van de feiten. Ook dit is een feitenkwestie.

### **4. Beginselen van behoorlijk bestuur**

#### Motivering

Elke bestuursbeslissing dient te worden gedragen door draagkrachtige motieven die in feite juist en in rechte pertinent zijn. De motivering dient voldoende duidelijk, nauwkeurig en samenhangend te zijn, en toegepast op het concrete geval.

Een omstandige motivering van de beslissing waarmee de maatregel wordt opgelegd – zonder zich te beperken tot een loutere stijlformule – is in ieder geval van bijzonder belang.

Het is essentieel dat de motivering van de beslissing waarbij een betogingsverbod wordt opgelegd de concrete gegevens vermeldt (bv. inlichtingen van de politiediensten) die aantonen dat de openbare orde daadwerkelijk dreigt te worden verstoord, hoe ernstig wordt verwacht dat de verstoring is en waar deze zich dreigt voor te doen. Daarnaast moet ook worden gemotiveerd dat de maatregel nuttig en aangepast is in verhouding tot de concrete ordehandhavingsbehoeften. Ook dient te worden aangetoond dat de maatregel noodzakelijk en evenredig is. Tot slot dient in de beslissing de duurtijd en de ruimtelijke omschrijving te worden gemotiveerd.

---

<sup>6</sup> Zie ook RvS 5 februari 2016, n° 233.760; RvS 4 mei 2014, n° 227.249; RvS 2 december 2010, n° 209.414; RvS 21 april 2006, n° 157.849; RvS 11 december 1998, n° 77.596.

<sup>7</sup> RvS 6 januari 2015, n° 229.729; RvS 23 december 2011, n° 217.060; RvS 21 april 2006, n° 157.849.

Bij de motivering dient ook rekening te worden gehouden met de eventuele verweermiddelen van de betrokkene (of diens raadsman) in het kader van de hoorplicht (*cf. infra*).

In voorkomend geval kan ook worden verwezen naar het feit dat door het opleggen van een individueel betogingsverbod wordt vermeden dat meer ingrijpende maatregelen moeten worden genomen, zoals bijvoorbeeld het verbieden van de betoging *an sich*.

#### Hoorplicht

De hoorplicht impliceert dat de betrokkene (of diens raadsman) voorafgaand aan het nemen van de beslissing wordt uitgenodigd en de mogelijkheid krijgt diens verdedigingsmiddelen schriftelijk of mondeling te doen gelden, behalve indien deze, na te zijn uitgenodigd via aangetekende brief, zich niet heeft gemeld en geen geldige motieven naar voor heeft gebracht voor diens afwezigheid of verhindering.

#### c) Sanctionering

Gemeenten kunnen in hun gemeentereglement een specifieke bepaling voorzien dat overtredingen van het individueel betogingsverbod aanleiding zullen geven tot het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie.

#### d) Opname in Algemene Nationale Gegevensbank (ANG)

Het individueel betogingsverbod wordt opgenomen in de ANG van de politie. Dit impliceert dat een politieambtenaar bij een identiteitscontrole op het terrein onmiddellijk de informatie krijgt dat een bestuurlijke maatregel 'betogingsverbod' van kracht is. In het commentaarveld wordt toegelicht voor welk gebied deze maatregel van toepassing is.

### D. Besluit

De burgemeester kan op basis van artikel 133, eerste lid en artikel 135, § 2 NGW een individueel en preventief betogingsverbod opleggen voor zover is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- de burgemeester beschikt over informatie op grond waarvan blijkt dat een persoon naar aanleiding van een betoging op het grondgebied van diens gemeente de orde dreigt te verstoren;
- de beslissing van de burgemeester blijft beperkt tot het grondgebied van de gemeente en mag geen perimeter bestrijken die groter is dan noodzakelijk om de verstoring van de openbare orde te verhinderen;
- de beslissing van de burgemeester toont aan dat het betogingsverbod de openbare orde beoogt te handhaven en de rechten van burgers te vrijwaren die op vreedzame wijze wensen te betogen;
- het betogingsverbod is geschikt om het beoogde doel te bereiken (i.e. de ordehandhaving) en er zijn geen minder ingrijpende maatregelen mogelijk;
- de beslissing van de burgemeester dient te bepalen op welke geplande betoging(en) het verbod betrekking heeft;
- de duurtijd is beperkt tot het bestaan van een risico op ordeverstoring;
- de beslissing van de burgemeester is gemotiveerd;
- de betrokkene (of diens raadsman) wordt gehoord vóór het nemen van de beslissing (met dien verstande dat de hoorplicht niet geldt indien de betrokkene (of diens raadsman), na te zijn uitgenodigd, zich niet heeft gemeld en geen geldige motieven naar voor heeft gebracht voor diens afwezigheid of verhindering).

Ik ben ervan overtuigd u met deze informatie van dienst te zijn geweest en dank u voor de goede opvolging.

Brussel, .....

Met de meeste hoogachting,

De Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing

Annelies VERLINDEN