

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VOORZITTER VAN DE Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 245.837 van 21 oktober 2019  
in de zaak A. 229.371/X-17.603**

In zake : 1. de VERENIGING “COLLECTIFS ULTRAS PARIS”  
2. Patxi LASQUIBAR  
3. Ahmed GUERMITI  
4. Aaron SILLAM  
5. Romain MABILLE  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Maxime Chomé, Tinne Wouters en Joke Guns  
kantoor houdend te 1050 Brussel  
Flageyplein 7  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD BRUGGE  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Bart Staelens  
kantoor houdend te 80000 Brugge  
Gerard Davidstraat 46, bus 1  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van de vordering*

1. De vordering, ingesteld op 18 oktober 2019, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de artikelen 3 en 4 van het besluit van de burgemeester van de stad Brugge van 27 september 2019 “betreffende veiligheidsmaatregelen naar aanleiding van de Champions League wedstrijd Club Brugge KV – Paris Saint Germain op dinsdag 22 oktober 2019”.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 oktober 2019, om 10.00 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Maxime Chomé, Tinne Wouters en Joke Guns, die verschijnen voor de verzoekende partijen, en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

### *III. Feiten*

3. Op 29 augustus 2019 maakt de UEFA het speelschema van Club Brugge in de Champions League bekend. Het voorziet onder meer in de match Club Brugge - PSG op dinsdag 22 oktober 2019, om 21u.

Onder verwijzing naar onder andere artikel 134, § 1, van de nieuwe gemeentewet, besluit de burgemeester van de stad Brugge op 27 september 2019 onder meer:

“Artikel 3 – Van maandag 21 oktober 2019 om 12u00 tot dinsdag 22 oktober 2019 tot het einduur van de wedstrijd, is het als supporter van Paris Saint Germain (vertonen van uiterlijke voetbalkenmerken en gedragingen die er duidelijk op wijzen dat de aanwezigheid van de supporter te maken heeft met deze wedstrijd) verboden om zich op het grondgebied van de stad Brugge te bevinden zonder in bezit te zijn van een geldig ticket voor de betreffende voetbalwedstrijd.

Artikel 4 – Alle supporters van Paris Saint Germain die de wedstrijd in het Jan Breydelstadion willen bijwonen op dinsdag 22 oktober 2019 zullen de verplaatsing naar het stadion vanuit Frankrijk maken via een

combiregeling, waarbij enkel de erkende bussen met supporters die in bezit zijn van een geldig ticket zullen toegelaten worden tot de site Jan Breydel.”

Ter zake wordt in het besluit overwogen:

“Overwegende dat het te verwachten valt dat de supporters van Paris Saint Germain zonder geldig wedstrijdticket naar de stad en het stadion zullen afzakken, ondanks dat dit ontraden wordt;

Overwegende dat de ongecontroleerde aanwezigheid van deze supporters in de binnenstad en in de omgeving van het stadion, zeer risicovol is, vooral wanneer ze zich in grotere groepen manifesteren buiten de contouren van de eigenlijke ordedienst;

Overwegende dat de supportersstroom van de bezoekende supporters veel makkelijker te beheersen valt wanneer de supporters onder de vorm van een combiregeling mbv supportersbussen tot aan het Jan Breydelstadion gebracht worden;

Overwegende dat het daarom raadzaam is een aantal maatregelen te nemen, waardoor de openbare rust en veiligheid op het grondgebied van de stad Brugge en in het bijzonder in het stadscentrum, de deelgemeenten Sint-Michiels en Sint-Andries en de directe omgeving van het stadion gevrijwaard wordt.”

4. Eerste verzoekende partij is een door de Franse minister bevoegd voor sport erkende vereniging die heet “de kernsupporters van de voetbalclub Paris Saint Germain [te groeperen]”. De tweede tot en met vijfde verzoekende partij zeggen er lid van te zijn; de vijfde verzoekende partij is bovendien de voorzitter ervan.

#### *IV. Ontvankelijkheid*

##### *Standpunt van de verwerende partij*

5. Volgens de verwerende partij, in de nota, kunnen de verzoekende partijen niet ontvankelijk “enkel en alleen de artikelen 3 en 4 betwisten”. De artikelen 7 en 8 van het besluit van de burgemeester zouden immers “onlosmakelijk verbonden [zijn] met de artikelen 3 en 4”.

6. Nog volgens de verwerende partij moet de vordering van de eerste verzoekende partij als onontvankelijk worden afgewezen bij gebrek aan rechtspersoonlijkheid.

7. Ook in zoverre de vordering uitgaat van de tweede tot en met de vijfde verzoekende partij is ze naar het oordeel van de verwerende partij onontvankelijk omdat zij “niets maar werkelijk niets bewijzen inzake hun belang”.

#### *Beoordeling*

8. De bestreden artikelen 3 en 4 zijn niet onafscheidbaar van de overige artikelen van het besluit van de burgemeester.

Weliswaar zal, in voorkomend geval, hun eventuele schorsing en vernietiging niet zonder gevolgen blijven voor de uitvoerbaarheid van de artikelen 7 en 8, die bij een inbreuk op (onder andere) de artikelen 3 en 4 in de mogelijkheid voorzien van, respectievelijk een bestuurlijke aanhouding en een gemeentelijke administratieve geldboete.

9. Over de ontvankelijkheid van de vordering tot schorsing in zoverre ze van de eerste verzoekende partij uitgaat, hoeft geen uitspraak te worden gedaan aangezien, zoals hierna zal blijken, wat haar betreft hoe dan ook niet is voldaan aan de grondvoorwaarde van een uiterst dringende noodzakelijkheid.

10. Wat de tweede tot en met vijfde verzoekende partij aangaat, is de Raad van State vooralsnog van mening dat zij hun belang afdoende beargumenteren (*sub* nr. 6 van het verzoekschrift) en aannemelijk maken.

#### *V. Grondvoorwaarden voor een schorsing*

11. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende

noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

## *VI. Voorwaarde van een ernstig middel*

### *Standpunt van de partijen*

12. De verzoekende partijen voeren in een eerste onderdeel van het eerste middel aan: “onbevoegdheid van de burgemeester tot het nemen van de bestreden beslissing ingevolge artikel 134, eerste lid van de NGW”.

Toegelicht wordt dat de bevoegde instantie de gemeenteraad was en niet de burgemeester. De burgemeester is slechts in uitzonderlijke gevallen bevoegd voor het nemen van een politieverordening, wanneer hij bewijst dat er sprake is van hoogdringendheid. De bestreden beslissing bevat hieromtrent geen enkele motivering. Bovendien had de verwerende partij reeds ongeveer een maand voor het nemen van de beslissing kennis van het feit dat de voetbalwedstrijd eind oktober zou plaatsvinden. Er was dus geen sprake van een onvoorziene gebeurtenis, ofschoon juist vereist is dat de burgemeester motiveert dat er sprake is van een onvoorziene gebeurtenis. Ten overvloede dient opgemerkt dat de gemeenteraad perfect in staat was de beslissing zelf te nemen: hij is samengekomen op 24 september 2019.

13. In de nota repliceert de verwerende partij dat een combiregeling voor- en nadelen heeft, en dus pas kan worden opgelegd “na een wikken en wegen en na een risico-analyse”. Deze risico-analyse was nog helemaal niet rond tegen de gemeenteraadszitting van 24 september 2019. Vóór die datum, of kort ervoor, waren in elk geval nog niet alle nodige en nuttige gegevens verwerkt om een formele beslissing van de gemeenteraad uit te schrijven. Dat de burgemeester zijn besluit vrij kort na de gemeenteraadszitting heeft genomen, houdt geenszins in dat de risico-analyses dan maar wat sneller hadden moeten verlopen. Een combiregeling is “enkel en alleen verantwoord [...] na een duidelijke risico-inschatting, na overleg, na overweging”. Onmiddellijk nadat de risico-analyse

gefinaliseerd is, heeft de burgemeester het nodige gedaan, en is de zaak geagendeerd op de zitting van de gemeenteraad van 22 oktober 2019.

### *Beoordeling*

14. De burgemeester steunt voor het nemen van de bestreden beslissing op artikel 134, § 1, van de nieuwe gemeentewet, dat in een uitzondering voorziet op het principe dat de gemeenteraad verordenend optreedt:

“In geval van oproer, kwaadwillige samenshoring, ernstige stoornis van de openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen, waarbij het geringste uitstel gevaar of schade zou kunnen opleveren voor de inwoners, kan de burgemeester politieverordeningen maken, onder verplichting om daarvan onverwijld aan de gemeenteraad kennis te geven, met opgave van de redenen waarom hij heeft gemeend zich niet tot de raad te moeten wenden.”

Uit het aangehaalde voorschrift is af te leiden dat de gebeurtenis die de uitoefening van de bevoegdheid verantwoordt onvoorzien moet zijn. Onder “onvoorzien” lijkt, overeenkomstig de spraakgebruikelijke betekenis ervan, te moeten worden begrepen: onverwacht, plots opdoemend, niet te voorspellen.

15. Vanaf 29 augustus 2019 was duidelijk dat Club Brugge op 22 oktober 2019 Paris Saint-Germain zou ontvangen.

Op 30 augustus 2019 deelde de (federale) directie van de operaties inzake bestuurlijke politie aan de verwerende partij “alle” beschikbare informatie over de komende Europese wedstrijden mee, inbegrepen over de match tegen Paris Saint-Germain.

Reeds op 3 september 2019 wist de directie aan de Franse collega’s mee te delen dat de burgemeester van de stad Brugge voor de match van 22 oktober 2019 beperkende maatregelen zal nemen (“prendra”) : de supporters van Paris Saint-Germain zullen zich moeten verplaatsen per bus (“devront se déplacer en car”).

Dat werd nog eens expliciet bevestigd op 23 september 2019 in een e-mailbericht waarin wordt aangegeven dat deze maatregel al eerder is meegedeeld aan “Parijs”, dat verklaarde de melding goed ontvangen te hebben.

16. Welke inschattingen en analyses, overleg en overwegingen, die nog moesten plaats hebben of worden afgerond, er niettemin aan in de weg stonden dat de gemeenteraad van de stad Brugge zich op 24 september 2019 over de besproken verordening uitsprak, blijft vooralsnog onduidelijk.

In elk geval bevat het administratief dossier op het eerste gezicht niets wat toelaat te concluderen dat de burgemeester de voetbalmatch tussen Club Brugge en Paris Sain-Germain, en de concrete risico's die ze verondersteld wordt mee te brengen, op 27 september 2019 terecht als een onvoorziene gebeurtenis in de zin van artikel 134, § 1, van de nieuwe gemeentewet kon aanzien.

17. Veelbetekenend in dit opzicht is stuk 3 van het administratief dossier, zijnde blijkbaar het stuk waarmee van de verordening van de burgemeester aan de gemeenteraad kennis wordt gegeven. Overeenkomstig artikel 134, § 1, dienen er de redenen te worden in opgegeven waarom de burgemeester heeft gemeend zich niet tot de raad te moeten wenden. Die redenen, die moeten verklaren waarom de burgemeester uitzonderlijk zelf in een verordening voorziet, ontbreken geheel.

18. Het eerste onderdeel van het eerste middel is ernstig.

## *VII. Voorwaarde van een uiterst dringende noodzakelijkheid*

### *Standpunt van de partijen*

19. Verzoekende partijen argumenteren dat de voetbalwedstrijd binnen twee werkdagen zal plaatsvinden en dat het resultaat van een gewone

schorsingsvordering dus onherroepelijk te laat zou komen. Voor het overige refereren zij aan de uiteenzetting van hun belang.

Die uiteenzetting behelst in de eerste plaats een herinnering aan het “doel” van de eerste verzoekende partij. In de tweede plaats wordt betoogd dat de bestreden artikelen “tot gevolg [hebben] dat verzoekende partijen de voetbalwedstrijd van komende 22 oktober niet meer zullen kunnen bijwonen”, waarna alleen concreet wordt ingegaan op de situatie van de tweede tot en met vijfde verzoekende partij “die allen reeds hun ticket voor de voetbalwedstrijd hadden gereserveerd nog vóór het bestreden besluit werd genomen (met uitzondering van de Heer Guermiti die de wedstrijd wenst bij te wonen in Brugge buiten het stadion)” en die nu “door de opgelegde maatregelen in de bestreden beslissing op een onredelijke wijze gedwongen worden om disproportionele en onmogelijke handelingen te stellen om de wedstrijd vooralsnog te kunnen bijwonen waardoor het bijgevolg *de facto* onmogelijk wordt om de wedstrijd nog bij te wonen waardoor zij een ticket verliezen en een belangrijke avond van hun geliefde voetbalclub moeten missen”.

Wat de diligentie bij het aanhangig maken van de vordering aangaat, zetten de verzoekende partijen uiteen pas op 15 oktober 2019 kennis gekregen te hebben van de bestreden beslissing.

20. De verwerende partij betoogt dat de verzoekende partijen “allesbehalve diligent” zijn geweest. De veiligheidsverantwoordelijke van Paris Saint-Germain heeft op 15 oktober 2019 een afschrift van het besluit van de burgemeester ontvangen, maar wist “al bijzonder lang” dat een combiregeling overwogen werd – “Minstens sinds 12 september 2019 [...]. Allicht nog vroeger als hij in contact stond met de Franse politionele diensten”. Bovendien is een combiregeling “helemaal niet ongewoon” en “moet dus duidelijk zijn dat het besluit van de Burgemeester van Stad Brugge niet uit de lucht kwam vallen”.

Voorts spreekt het naar de mening van de verwerende partij voor zich “dat het louter niet kunnen bijwonen van een voetbalwedstrijd geen



ernstig nadeel met zich meebrengt, en in elk geval niet zodanig ernstig dat hiervoor een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid kan worden opgestart”. De derde verzoekende partij heeft geen ticket: “wat kan dan het nadeel zijn?” “*Idem dito*”, wat de eerste verzoekende partij betreft. Wat de andere verzoekende partijen aangaat, is het “te fantaisistisch voor woorden” dat zij niet in staat zouden zijn tijdig een erkende bus te nemen.

### *Beoordeling*

21. De bestreden verordening is op 8 oktober 2019 bekendgemaakt, op de website van de verwerende partij.

Op die dag ook was de veiligheidsverantwoordelijke van Paris Saint-Germain in Brugge, aan wie te kennen werd gegeven “dat de maatregel opnieuw zou geëvalueerd worden”. Naar verluidt is hem dan ’s anderendaags telefonisch meegedeeld dat de combiregeling werd behouden.

De voorliggende vordering is dus de tiende, respectievelijk de negende dag na de bekendmaking en het telefoontje ingesteld. Dit spreekt niet uit zichzelf de uiterst dringende noodzakelijkheid tegen.

Dat de meer vermelde combiregeling er al lange tijd zat aan te komen, betekent niet dat aan de verzoekende partijen met goed gevolg kan worden verweten dat zij de regeling niet hebben aangevochten vooraleer ze effectief genomen en bekendgemaakt werd.

22. De enige concrete argumentatie die wordt aangevoerd om de uiterste urgentie te verantwoorden is de onmogelijkheid om de voetbalmatch Club Brugge - Paris Saint-Germain bij te wonen en het verlies van een ticket. Hoe dit op de eerste verwerende partij moet of kan worden betrokken, wordt in het verzoekschrift niet duidelijk gemaakt.

23. Voorts blijkt het aangevoerde nadeel exclusief verband te houden met de verplichting om voor het bijwonen van de match verplicht gebruik te maken van bussen die vanuit bepaalde plaatsen in Frankrijk op bepaalde tijdstippen vertrekken.

Die verplichting staat ingeschreven in het bestreden artikel 4.

Het aangevochten artikel 3 heeft met die verplichting niets van doen. Ter zake is geen uiterst dringende noodzakelijkheid aangetoond.

24. Naar de derde verzoekende partij toelicht, heeft zij geen ticket gereserveerd en wil zij niet tot het stadion, de site Jan Breydel, toegelaten worden, maar wenst zij alleen in Brugge te zijn, buiten het stadion.

Artikel 4 legt haar wat dat betreft geen beperking op.

In hoofde van de derde verzoekende partij wordt geen uiterst dringende noodzakelijkheid aangenomen.

25. Dat is anders wat de tweede, de vierde en de vijfde verzoekende partij betreft.

Zij zijn “fervente” supporters die concrete voorbereidingen troffen om de wedstrijd van hun voetbalclub Paris Saint-Germain bij te wonen en die aan de hand van voldoende precieze en gedetailleerde bijzonderheden aannemelijk maken door het bestreden artikel 4 alsnog in de praktische onmogelijkheid te worden geplaatst om de match mee te maken.

De aangelegenheid wordt geacht voor hen een spoedeisendheid te vertonen, waaraan een gewone vordering tot schorsing niet gepast tegemoet zou kunnen komen.

Zij doen, wat hen betreft, blijken van de voor een schorsing vereiste uiterst dringende noodzakelijkheid.

26. Uit al wat voorafgaat, volgt dat er in principe reden is – alleen – het bestreden artikel 4 te schorsen in zijn tenuitvoerlegging ten aanzien van – alleen – de tweede, vierde en vijfde verzoekende partij.

### *VIII. Belangenafweging*

#### *Standpunt van de verwerende partij*

27. Zelfs indien aan de voorwaarden van een uiterst dringende noodzakelijkheid is voldaan, aldus de verwerende partij in haar nota, “dan nog dient te worden vastgesteld dat dit voordeel voor drie supporters die een voetbalwedstrijd willen bijwonen in het stadion, en één supporter op café in de stad Brugge, niet in verhouding staat tot de onveiligheid zowel in het stadion als in de stad Brugge die de schorsing van de artikelen 3 en 4 met zich zouden meebrengen”. Er is volgens haar des te meer reden tot een belangenafweging vermits het besluit geagendeerd staat op de gemeenteraadszitting van 22 oktober 2019 en de gemeenteraad dit geagendeerde punt kan behandelen en het besluit kan bekrachtigen: “Er valt niet in te zien wat het nut en het belang zou[den] zijn van de schorsing van tenuitvoerlegging van een Burgemeestersbeslissing die nog een goede 24 uur zal gelden, totdat de gemeenteraad zich daarover zal gebogen hebben. [...] Het creëren van een goede 24 uur onzekerheid is in niemands belang. En zou er slechts toe leiden dat er veiligheidsrisico’s ontstaan met alle gevolgen vandien”.

#### *Beoordeling*

28. Luidens artikel 17, § 2, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State houdt de afdeling Bestuursrechtspraak op verzoek van de verwerende of de tussenkomenende partij rekening met de vermoedelijke gevolgen van de schorsing van de tenuitvoerlegging voor alle belangen die

kunnen worden geschonden, alsook met het openbaar belang, en kan ze besluiten de schorsing niet te bevelen indien de nadelige gevolgen ervan op een kennelijk onevenredige wijze zwaarder doorwegen dan de voordelen.

29. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de Raad van State op grond van een belangenafweging alleen van de schorsing kan afzien “als de negatieve gevolgen van de schorsing voor de Raad kennelijk onredelijk blijken in het licht van de voordelen ervan” (*Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2277/1, 16).

Zo beperkt als de uit te spreken schorsing is, komt het uitgesloten voor dat de negatieve gevolgen ervan als “kennelijk onredelijk” te beschouwen zouden zijn.

## BESLISSING

**1. De Raad van State schorst artikel 4 van het besluit van de burgemeester van de stad Brugge van 27 september 2019 “betreffende veiligheidsmaatregelen naar aanleiding van de Champions League wedstrijd Club Brugge KV - Paris Saint Germain op dinsdag 22 oktober 2019” wat de tenuitvoerlegging ervan betreft ten aanzien van Patxi Lasquibar, Aaron Sillam en Romain Mabile.**

**2. De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.**

**3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk geschorste besluit.**

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

Johan Lust, kamervoorzitter,  
bijgestaan door Silvan De Clercq, griffier.

**De griffier**

**De voorzitter**

**Silvan De Clercq**

**Johan Lust**