

ANNOTATIE

Eckert t. Frankrijk (EHRM 56270/21) – De strafbaarstelling van deelname aan een verboden betoging bevestigd

A. Dejean de la Bâtie

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 24-10-2024,
ECLI:CE:ECHR:2024:1024JUD005627021 (EHRC-2024-0270)*

1. Op 10 november 2024 werd de Dam in Amsterdam verboden terrein voor demonstraties na gewelddadige incidenten met Israëlische voetbalsupporters. Dit leidde tot de arrestatie van tientallen demonstranten die het verbod trotseerden. Twee dagen later, op 12 november, werd een vreedzaam protest tegen Zwarte Piet in Rotterdam op voorhand verboden door een algemene noodverordening. Dit resulteerde in de arrestatie van bijna 200 activisten. Op 13 november verlengde Amsterdam het verbod op pro-Palestijnse demonstraties vanwege aanhoudende veiligheidszorgen, wat weer leidde tot arrestaties van demonstranten die zich ondanks het verbod verzamelden. Op 14 november werd een nationaal protest tegen bezuinigingen op het onderwijs, gepland in Utrecht, geannuleerd met als reden de bescherming van de openbare orde. Het recht om te demonstreren staat in toenemende mate onder druk van de publieke autoriteiten in Nederland en in Europa.[1] Repressieve maatregelen nemen toe^[2], lokale – met name preventieve^[3] – regelgeving wordt strenger, en instructies aan de politie worden steeds strikter ten aanzien van demonstranten. Deze trend wordt door veel specialisten op dit gebied gesignaleerd.[4] Voorgaande roept de vraag op of het recht op vreedzaam demonstreren zoals neergelegd in artikel 11 van het EVRM deze trend kan keren. Dit is echter vooralsnog niet de lijn die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in zijn jurisprudentie volgt. Zaken stapelen zich op zonder dat het EHRM zijn jurisprudentiële koers aanpast om de toenemende repressie tegen te gaan. Het arrest *Eckert t. Frankrijk* van 24 oktober 2024 illustreert deze situatie in de Franse context.

De feiten

2. Dit arrest heeft betrekking op de 'gele hesjes'-beweging, die in november 2018 in Frankrijk begon. Deze beweging was weinig gestructureerd en wordt voornamelijk via sociale media georganiseerd. Zij bracht mensen met uiteenlopende achtergronden samen rond sociale en economische eisen, zoals verbetering van de levensstandaard en protest tegen de stijgende brandstofprijzen. Elke zaterdag vonden in verschillende Franse steden demonstraties plaats, vaak gekenmerkt door vernielingen en confrontaties tussen demonstranten en de politie. In deze context vaardigde de prefect van Gironde, de provincie waarin Bordeaux is gelegen, op 10 mei 2019 een besluit uit dat alle demonstraties in delen van het centrum van Bordeaux verbood op 11 mei 2019. Dit besluit was gebaseerd op verhoogde risico's voor de openbare orde, een analyse die werd gegrond op eerdere demonstraties in Bordeaux, die hadden geleid tot geweld, vernielingen en arrestaties van demonstranten in het bezit van gevaarlijke voorwerpen. Het besluit was beperkt tot 11 mei en had als doel nieuwe geweldsuitbarstingen te voorkomen en de openbare veiligheid te waarborgen. Demonstraties waren tot 18.00 uur toegestaan in een specifiek deel van de stad. Ondanks het verbod demonstreerden ongeveer zevenhonderd mensen in het gebied van de binnenstad van Bordeaux waar demonstraties waren verboden. De klagster werd omstreeks 16.20 uur gecontroleerd in de verboden zone en beboet wegens deelname aan een verboden demonstratie. Volgens het proces-verbaal had zij geweigerd de plaats te verlaten en scandeerde zij slogans die kenmerkend waren voor de 'gele hesjes', waarvan sommige vijandig waren tegenover de politie.

De procedure

3. De klagster kreeg een boete van 135 euro, die door de politierechter in Bordeaux na bezwaar werd verhoogd tot 150 euro. Zij betwistte deze veroordeling, met het argument dat het besluit van de prefect een onevenredige inbreuk maakte op haar recht op vergadering en dat haar veroordeling in strijd was met de door de artikelen 10 en 11 van het EVRM gewaarborgde rechten. Haar cassatieberoep werd op 18 mei 2021 verworpen, waarbij de rechters oordeelden dat het besluit, dat een beperkt verbod in tijd en ruimte inhield, voldeed aan een dwingende noodzaak voor de handhaving van de openbare orde en evenredig was aan het beoogde doel. De klagster wendde zich vervolgens tot het EHRM en voerde opnieuw aan dat de artikelen 10 en 11 EVRM waren geschonden. Het EHRM koos echter voor artikel 11, als *lex specialis* ten opzichte van artikel 10[5], en oordeelde dat er geen sprake was van een schending van het Verdrag. Het Hof stelde vast dat het demonstratieverbod een wettelijke basis had, evenredig was en gerechtvaardigd werd door een dwingende reden van openbare veiligheid. Tevens benadrukte het dat de opgelegde sanctie gematigd en passend was.

Analyse

4. De klaagster werd veroordeeld wegens deelname aan een verboden demonstratie op de openbare weg, een overtreding die is vastgelegd in artikel R. 644-4 van het Franse Wetboek van Strafrecht, ingevoerd bij een decreet van 20 maart 2019[6] als reactie op de escalatie van de ‘gele hesjes-beweging’. De vraag voor het EHRM is dus of deze bepalingen, zoals toegepast op de klaagster, in strijd zijn met artikel 11 van het EVRM. Om hierop te antwoorden, volgt het EHRM een redenering gebaseerd op de structuur van het tweede lid van artikel 11, samengevat in drie vragen: (1) Is er sprake van een inmenging in het recht op vreedzaam demonstreren? (2) Zo ja, heeft deze inmenging een wettelijke basis? (3) Zo ja, is deze inmenging noodzakelijk en evenredig? In dit geval betwist niemand dat de strafrechtelijke veroordeling van de klaagster haar recht om te demonstreren beperkt[7], waardoor de discussie zich concentreert op de laatste twee vragen.

5. In de eerste plaats voert de klaagster aan dat de strafbepaling onvoldoende *accessible and foreseeable* [duidelijk en voorspelbaar] was, waardoor de inmenging geen wettelijke basis van voldoende kwaliteit had. Zij stelt dat artikel R. 644-4 verwijst naar artikel L. 211-4 van de *Code de la sécurité intérieure* (CSI), dat op zijn beurt verwijst naar artikel L. 2215-1 van de *Code général des collectivités territoriales*, wat volgens haar de begrijpelijkheid ervan aantastte.[8] Deze argumentatie van de klaagster baseert zich op jurisprudentie van het EHRM[9], volgens welke het tweede lid van artikel 11 vereist dat de maatregel niet alleen een basis heeft in nationaal recht, maar ook van voldoende kwaliteit is. Het recht moet voor de rechtzoekende toegankelijk en voorspelbaar zijn wat betreft de gevolgen ervan: alleen een norm die voldoende nauwkeurig is geformuleerd om de burger in staat te stellen zijn gedrag daarop af te stemmen, kan als ‘wet’ worden aangemerkt.[10] Wat artikel R. 644-4 betreft, stelt het EHRM echter vast dat de bestanddelen van het delict duidelijk zijn omschreven zonder dat de verwijzing naar artikel L. 211-4 de reikwijdte van de strafbaarstelling uitbreidt.[11] Dit oordeel is te verwachten, aangezien het EHRM eerder heeft aanvaard dat verwijzingen in wetgeving de voorspelbaarheid niet per se schaden.[12] Het EHRM verwijst ook expliciet naar een arrest van de Franse *Conseil d’État* uit 2020, waarin een soortgelijk argument van de Franse Liga voor de Rechten van de Mens was afgewezen[13].

6. Een andere reeks argumenten met betrekking tot de wettelijke grondslag van de inmenging wordt in het arrest beknopt behandeld en verdient nadere toelichting: de bestanddelen van het strafbare feit. De klaagster voert aan dat het opzetvereiste onvoldoende was gedefinieerd.[14] In de context van het demonstratieverbod wordt het *mens rea* echter simpelweg gedefinieerd als het feit dat men daadwerkelijk of verondersteld op de hoogte is van het demonstratieverbod en er toch voor kiest om aan de demonstratie deel te nemen. Deze definitie van *mens rea* is bevestigd door de *Conseil d’État* in de eerder genoemde uitspraak.[15] Uit de feiten blijkt duidelijk dat de klaagster de intentie had deel te nemen aan de

demonstratie, ondanks het verbod.

7. Wat betreft de *actus reus*, rijst de vraag naar de interpretatie van de artikelen R. 644-4 van het Wetboek van Strafrecht en L. 211-4 van de *Code de la Sécurité Intérieure* (Wetboek voor Binnenlandse Veiligheid, CSI). Volgens de klaagster kan alleen een demonstratie die, overeenkomstig de artikelen L. 211-1 en L. 211-2 CSI, vooraf is aangemeld, op basis van artikel L. 211-4 van dezelfde code worden verboden. Aangezien de demonstratie van 11 mei 2019 niet was aangemeld, miste het prefectuurverbod van de dag ervoor volgens haar een juridische basis. Hierdoor zou ook de *actus reus* ontbreken, waardoor de inmenging in haar recht op demonstreren zonder wettelijke basis was. Het EHRM beroept zich opnieuw op het nationale recht om dit argument te verwerpen, en baseert zich deze keer op jurisprudentie van het *Cour de cassation*, dat stelt dat de politiediensten een niet-aangemelde demonstratie kunnen verbieden op grond van artikel L. 211-4 van de CSI, mits zij over voldoende informatie beschikken om de realiteit van de demonstratie en het risico voor de openbare orde te kunnen beoordelen.[16]

8. Daarmee respecteert deze uitspraak van het EHRM de interpretatie van de Franse rechterlijke instanties dat een verbod op een demonstratie niet afhankelijk is van een voorafgaande kennisgeving. Deze interpretatie is overtuigend om de consistentie van het Franse juridische systeem te waarborgen. Het alternatief zou namelijk betekenen dat niet-aangemelde demonstraties immuun zouden zijn voor een verbod, wat feitelijk een beloning zou inhouden voor het negeren van de kennisgevingsplicht uit de CSI. Het EHRM benadrukt dat het belangrijk is dat organisatoren van demonstraties zich houden aan de regels van het democratische proces, waarvan zij deel uitmaken, door de geldende regelgeving te respecteren.[17]

9. Bovendien brengt deze interpretatie van de Franse rechterlijke instanties van de artikelen R. 644-4 en L. 211-4 een verzwakking van het onderscheid tussen aangemelde en niet-aangemelde demonstraties met zich mee, die past bij eerdere jurisprudentie van het EHRM. Het Hof heeft namelijk eerder bepaald dat het enkele feit dat een demonstratie niet is aangemeld, deelnemers niet uitsluit van de bescherming van artikel 11 van het EVRM. Hieruit volgt dat, vanuit strafrechtelijk oogpunt, de strafbaarstelling van deelname aan een niet-aangemelde demonstratie met een grote waarschijnlijkheid als strijdig met het EVRM zou worden beschouwd.[18] Dit verklaart waarom de Franse wetgever het noodzakelijk achtte om een formeel verbod op de demonstratie in te stellen, zodat dit als juridische basis kon dienen om strafbaarstelling te rechtvaardigen.

10. Nadat de argumenten over de wettelijke basis zijn afgewezen, moet worden bepaald of de inmenging noodzakelijk en evenredig was. Volgens het tweede lid van artikel 11 moeten

beperkingen op het recht op demonstreren niet alleen een *legitiem doel* nastreven en beantwoorden aan een *dringende maatschappelijke noodzaak*, maar ook op *relevante en toereikende motieven* gebaseerd zijn en *evenredig zijn aan het nagestreefde doel*.^[19] In deze zaak onderzoekt het EHRM dus niet artikel R. 644-4 zelf, maar het prefectoraal besluit van 10 mei 2019. Daardoor blijft de noodzaak van de strafbaarstelling als zodanig buiten beschouwing. Het EHRM bepaalt dat zijn taak niet is om in de plaats van de nationale rechter te treden, maar om te beoordelen of diens beslissingen in overeenstemming zijn met artikel 11.^[20]

11. Het is dan ook niet verrassend dat het EHRM zich aansluit bij de stelling van de Franse regering dat het besluit van 10 mei gerechtvaardigd was door het hoge risico op gewelddadige confrontaties met de politie en vernielingen, gelet op de herhaling van ernstige incidenten tijdens eerdere ‘gele hesjes’-bijeenkomsten.^[23] Tot slot benadrukt het Hof dat het besluit van 10 mei beperkt was in tijd en plaats. Het baseert zich opnieuw op de bevindingen van de Franse rechters, waarbij het EHRM opmerkt dat zij, door hun directe en constante contact met de realiteit in het land, vaak beter zijn geplaatst dan de internationale rechter om op een bepaald moment het juiste evenwicht tussen de verschillende betrokken belangen te bepalen.^[24]

12. Tot slot buigt het EHRM zich over de proportionaliteit van de opgelegde sanctie. Het EHRM herhaalt dat vrijheidsbeneming in principe geen passende sanctie is voor deelname aan een vreedzame demonstratie.^[25] In dit geval acht het EHRM de geldboete van 150 euro die aan de klaagster werd opgelegd, na haar weigering de plaats te verlaten, van beperkte zwaarte. Het benadrukt dat staten de mogelijkheid moeten hebben om sancties op te leggen aan degenen die deelnemen aan een verboden demonstratie.^[26] Het Hof concludeert aldus dat de opgelegde sanctie proportioneel is gezien het belang van het voorkomen van verstoringen van de openbare orde.^[27] De klacht van de klaagster wordt dus afgewezen.

13. De uitspraak illustreert een schijnbare inertie – of onmacht? – van het EHRM. Dit terwijl Europese democratieën het repressieve net rond het demonstratierecht steeds strakker aantrekken. Zoals het EVRM nu wordt geïnterpreteerd door het EHRM, lijkt het burgers onvoldoende te beschermen tegen deze gevaarlijke trend. Het leidende fundamentele beginsel wordt door het EHRM zelf met opvallende eenvoud verwoord: *een vreedzame demonstratie mag in principe niet worden bedreigd met strafrechtelijke sancties*.^[28] Toch houdt artikel R. 644-4 van het Franse Wetboek van Strafrecht deze dreiging legaal in stand, waardoor iedereen die deelneemt aan een verboden demonstratie met strafvervolging kan worden geconfronteerd. Het roept de vraag op waarom we blijven benadrukken dat de vrijheid van vreedzame vergadering een van de fundamentele van een democratische samenleving is, terwijl deze vrijheid steeds meer wordt ingeperkt in naam van de openbare orde, zonder dat rechters in Straatsburg hiertegen bezwaar maken. ^[29] Het aantal demonstratieverboden neemt in Europa

in een zorgwekkend tempo toe.[30]Het arrest *Eckert t. Frankrijk* zal burgers vermoedelijk niet aanmoedigen om deze verboden te trotseren ter verdediging van hun democratische rechten.

A. Dejean de la Bâtie

Universitair docent straf- en strafprocesrecht, Tilburg University

[1] Amnesty International 2024, 'Under Protected and Over Restricted: The state of the right to protest in 21 European countries'.

[2] Zie A. Dejean de la Bâtie, 'Peaceful protest turned violent: Will Article 11 ECHR hold out against increased criminalization?', *Strasbourg Observers*, 22 december 2023, vgl. nr. 12.

[3] Zie N.J.L. Swart & B. Roorda, 'De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht', *NTM-NJCM-Bulletin* 2023, p. 28-50.

[4] Zie L.A. Van Noorloos, 'Strafrechtelijk optreden tegen wegblokkades en het recht op vreedzame betoging: het EHRM in *Kudrevičius t. Litouwen*', *Boom Strafblad*, 2023(6), p. 291-297; K. Rozemond, 'De strafrechtelijke grenzen van het demonstratierecht', *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht* 2023/3, p. 120-131, vgl. nr. 10.

[5] Par. 31

[6] *Décret n° 2019-208 du 20 mars 2019 instituant une contravention pour participation à une manifestation interdite sur la voie publique* [besluit tot instelling van een geldboete voor deelname aan een verboden demonstratie op de openbare weg].

[7] Par. 41 en 44.

[8] Par. 39.

[9] *Kudrevičius e.a. t. Litouwen*, EHRM, 15 oktober 2015, nr. 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, *EHRC* 2017/88 m.nt B. Roorda, par. 108-109 – *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) t. Zwitserland*, EHRM, 27 november 2023, nr. 21881/20, ECLI:CE:ECHR:2022:0315JUD002188120, *EHRC Updates* 2023/0265 m.nt J.H. Gerards, par. 77 – *Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk (nr. 1)*, EHRM, 26 april 1979, nr. 6538/74, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, par. 49.

[10] Par. 46-47 [“non seulement que la mesure incriminée ait une base en droit interne mais [vise] aussi la qualité de la loi en cause : celle-ci doit être accessible au justiciable et prévisible quant à ses effets [...]”. En particulier, on ne peut considérer comme une ‘loi’ qu’une norme énoncée avec

assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite”].

[11] Par. 53 [*“les éléments constitutifs de l’infraction [étaient] clairement définis [...], sans que la référence à l’article L. 211-4 [...] ne vienne étendre la portée de l’incrimination”*].

[12] *Advisory opinion concerning the use of the ‘blanket reference’ or ‘legislation by reference’ technique in the definition of an offence and the standards of comparison between the criminal law in force at the time of the commission of the offence and the amended criminal law*, EHRM, 29 mei 2020, nr. P16-2019-001.

[13] Conseil d’État, 22 juli 2020, nr. 429034.

[14] Par. 39.

[15] Conseil d’État (*op. cit.*), par. 5.

[16] Cour de cassation, Chambre criminelle, 16 maart 2021, nr. 20.85-603 [*“l’autorité de police peut interdire une manifestation non déclarée sur le fondement de l’article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure dès lors qu’elle dispose d’informations suffisantes pour apprécier la réalité de la manifestation et le risque pour l’ordre public”*].

[17] Par. 71 [*“il est important que les organisateurs de manifestations se conforment aux règles du jeu démocratique, dont ils sont les acteurs, en respectant la réglementation en vigueur”*].

[18] *Cissé t. Frankrijk*, EHRM, 9 april 2002, nr. 51346/99, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD005134699, par. 50 – *Kudrevičius (op. cit.)*, par. 150.

[19] Par. 63.

[20] Par. 62 [*“a pour tâche non pas de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier si les décisions qu’elles ont rendues sont conformes aux exigences de l’article 11”*].

[21] Par. 70 [*“compte tenu de la répétition d’incidents sérieux lors de précédents rassemblements de ‘gilets jaunes’”*].

[22] *Ziliberberg t. Moldavië*, EHRM, 4 mei 2004, nr. 61821/00, ECLI:CE:ECHR:2004:0504DEC006182100 – *Frumkin t. Rusland*, EHRM, 5 januari 2016, nr. 74568/12, ECLI:CE:ECHR:2016:0105JUD007456812, par. 99 – *Laurijsen e.a. t. Nederland*, EHRM, 21 november 2023, nr. 56896/17 e.a., ECLI:CE:ECHR:2023:1121JUD005689617, *EHRC Updates* 2023-0271, m.nt A. Dejean de la Bâtie, par. 50.

[23] Par. 71 [*“l’absence de dialogue avec les organisateurs entrave la capacité de planification et*

d'évaluation des risques des autorités internes et rend la conciliation des intérêts en jeu plus malaisée”].

[24] Par. 72 [*“grâce à leurs contacts directs et constants avec les réalités du pays, [...] se trouvent souvent mieux placés que le juge international pour préciser où se situe, à un moment donné, le juste équilibre à ménager entre les divers intérêts en jeu”].*

[25] *Gün e.a. t. Turkië*, EHRM, 18 juni 1993, nr. 8029/07, ECLI:CE:ECHR:2013:0618JUD000802907, par. 83 – *Kudrevičius e.a. (op. cit.)*, par. 146.

[26] Par. 73 [*“les États doivent pouvoir sanctionner ceux qui participent à une manifestation interdite”].*

[27] Par. 75 [*“au vu de l'importance du risque de troubles à l'ordre public”].*

[28] Par. 65 [*“une manifestation pacifique ne doit pas, en principe, faire l'objet d'une menace de sanction pénale”].*

[29] Par. 62 [*“la liberté de réunion pacifique [est] l'un des fondements d'une société démocratique”].*

[30] *Human Rights Watch*, 'Israel-Palestine Hostilities Affect Rights in Europe', 26 oktober 2023 (<https://www.hrw.org/news/2023/10/26/israel-palestine-hostilities-affect-rights-europe>).