

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 170.588 van 26 april 2007
in de zaak A. 182.428/XII-5078.**

In zake : NV LA RÉSERVE INVEST,
 die woonplaats kiest bij
 advocaten J. Bouckaert en T. Gernaey,
 kantoor houdende te 1000 Brussel,
 Loksumstraat 25

tegen :

TOERISME VLAANDEREN,
die woonplaats kiest bij
advocaten B. Schutyser en A. Verlinden,
kantoor houdende te 1050 Brussel,
Louizalaan 106.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat NV La Réserve Invest op 13 april 2007 heeft ingediend waarin bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing wordt gevorderd van de tenuitvoerlegging van het besluit van 2 april 2007 van de administrateur-generaal van Toerisme Vlaanderen houdende toekenning van een vergunning aan La Réserve voor de exploitatie van een logiesverstrekkend bedrijf;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 16 april 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 24 april 2007, om 9.30 uur;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van advocaten J. Bouckaert en T. Gernaey, die verschijnen voor de verzoekende partij, en van advocaten B. Schutyser en A. Verlinden, die verschijnen voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur W. Weymeersch;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State,

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST :

De feitelijke gegevens van de zaak

1. De verzoekende partij verkrijgt op 19 juli 2001 een vergunning voor de exploitatie van het logiesverstrekkend bedrijf La Réserve aan de Elisabethlaan te Knokke-Heist Albertstrand, met 110 slaapkamers. Het bedrijf wordt ingedeeld in categorie H 4.

Op 5 maart 2007 meldt verwerende partij aan verzoekende partij dat naar aanleiding van een inspectie op 1 maart 2007, een aantal tekortkomingen op de classificatienormen van 1 januari 2000 werd vastgesteld. Samengevat zijn er problemen op het vlak van “achterstallig onderhoud”, ontbrekende schrijftafelverlichting, de doorzichtigheid van gordijnen, gebreken aan schrijftafels en stoelen, het aantal handdoeken per persoon en in het algemeen, de inrichting en de uitstraling van het bedrijf.

Bij brief van 20 maart 2007 antwoordt verzoekende partij “al het nodige [te doen] om dit in orde te brengen”. Zij preciseert op de aangegeven kamers een extra schrijflampje/tafeltje te zullen plaatsen. Over de gordijnen merkt zij op dat niemand kan binnen kijken in de bedoelde kamers gezien hun ligging. De kranen zijn “misschien wat verouderd”, “maar gezien het hotel definitief sluit op 30 september 2007, zult u begrijpen dat wij deze nu niet meer zullen vervangen”. Verzoekende partij deelt ook mee dat alle klanten op de hoogte worden gebracht van de sluiting van het hotel en dat zij kunnen “genieten van uitzonderlijke promotieprijsen”, bijvoorbeeld € 196 in plaats van € 376 voor een tweepersoonskamer.

Het Technische Comité adviseert op 27 maart 2007 tot een categorieverlaging.

Op 2 april 2007 wordt dan het thans bestreden besluit genomen. Het is als volgt opgesteld :

“Gelet op het decreet van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven, inzonderheid de artikelen 2, 3, 4, 5 en 6, gewijzigd bij decreet van 21 december 1994;

Gelet op het besluit van de Vlaamse regering van 29 juli 1987, tot vaststelling van de voor logiesverstrekkende bedrijven geldende exploitatievoorwaarden en tot regeling van de voor die exploitatie vereiste vergunningen, zoals gewijzigd;

Gelet op het besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 2007 betreffende de aanstelling van een houder van de managementfunctie van N-niveau bij het Intern Verzelfstandigd Agentschap Toerisme Vlaanderen door werving overeenkomstig artikel 39 paragraaf 1 van het kaderdecreet Bestuurlijk beleid van 18 juli 2003;

Gelet op het besluit van de administrateur-generaal van 19 juli 2001 houdende toekenning van een vergunning aan Hotel La Reserve voor de exploitatie van een logiesverstrekkend bedrijf;

Gelet op de vaststellingen tijdens het onderzoek van mijn inspectiedienst op 1 maart 2007;

Gelet op het schrijven van Toerisme Vlaanderen van 5 maart 2007 betreffende de tekortkomingen op de norm 12.04;

Gelet op het advies van het Technisch Comité van de logiesverstrekkende bedrijven in zijn vergadering van 27 maart 2007;

Overwegende dat volgende tekortkoming werd vastgesteld voor de categorie H 1 :

- norm 11.01 achterstallig onderhoud

Overwegende dat volgende tekortkomingen werden vastgesteld voor de categorie H 3 :

- schrijftafelverlichting in meerdere kamers

Overwegende dat volgende tekortkomingen werden vastgesteld voor de categorie H 4 :

- onvoldoende handdoeken (2 handdoeken en 1 badhanddoek per persoon)

- van buitenaf ondoorzichtige gordijnen of overeenkomstige voorziening in meerdere kamers

- een schrijftafel en bijpassende stoel in meerdere kamers

Overwegende dat tekortkomingen werden vastgesteld op de norm 11.01 : ‘de slaapkamer, het sanitair en de gemeenschappelijke ruimten moeten verkeren in een voldoende staat van onderhoud’

Overwegende dat uw bedrijf op grond van norm 12.04 niet meer voldoet aan de notie van de status van een ‘eerste klas hotel’ : bij een eerste klas hotel mag verwacht worden dat de inrichting gerieflijk is voor de gast. De materialen en kwaliteit van de meubels, het sanitair en gemeenschappelijke ruimten zal een zeer gerieflijke en bijzonder goede indruk maken;

Besluit :

Art. 1 : Het besluit van de administrateur-generaal van 19 juli 2001 houdende toekenning van een vergunning aan Hotel La Reserve gelegen te 8300 Knokke-Heist Albertstrand, Elisabethlaan 160 wordt opgeheven.

Art. 2 : Een vergunning voor exploitatie in categorie overnachtings-accommodatie wordt toegekend aan La Reserve met 110 slaapkamers, gelegen te 8300 Knokke-Heist, Elisabethlaan 160.

Deze vergunning wordt afgeleverd aan NV La Reserve Invest, Silverlaan 7, 2970 Schilde.

Art. 3 : Dit besluit treedt in werking op 2 april 2007”.

De ontvankelijkheid van de vordering

2. Het bestreden besluit komt in de praktijk neer op een klasseverlaging van “La Réserve” van een vier sterren hotel (hotel categorie H4) tot een ongeklasseerde overnachtingsaccommodatie (categorie O). Een specifieke procedureregeling om tot zo een loutere classificatiewijziging over te gaan lijkt niet uitgeschreven te zijn door de decreetgever in het decreet van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverblijvende bedrijven (hierna het decreet) noch door de regering in het besluit van 29 juli 1987 tot vaststelling van de voor logiesverstrekkende bedrijven geldende exploitatievoorwaarden en tot regeling van de toekenning van de voor die exploitatie vereiste vergunningen (hierna het besluit).

De classificatienormen waaraan de logiesverstrekkende bedrijven moeten beantwoorden om ingedeeld te worden in een van de mogelijke categorieën bedoeld in artikel 5, § 1 van het besluit, zijn “inrichtingsvereisten, die tevens als kenmerken van comfort gelden” (artikel 5, § 2, van het besluit). Die indeling in een van de mogelijke categorieën gebeurt “[b]ij de toekenning van een exploitatievergunning” (artikel 5, § 1, inleidende zin, van het besluit). Verwerende partij leest hierin dat zij wel moet te werk gaan in twee stappen, aangezien nu eenmaal in een en hetzelfde besluit de exploitatievergunning en de indeling in categorieën wordt vastgelegd “zodat een wijziging van die indeling een wijziging van het besluit veronderstelt”. Om die reden bevat het omstreden besluit een eerste artikel waarbij de bestaande vergunning “wordt opgeheven” -niet “wordt ingetrokken”, zo onderstreept verwerende partij- en een tweede artikel waarbij een nieuwe exploitatievergunning “wordt toegekend”. Verwerende partij wijst er nog op dat zij luidens artikel 8, § 6, van het besluit “ambtshalve overtredingen op de voorwaarden van indeling in een bepaalde categorie [mag] vaststellen” en een beslissing mag nemen met naleving van de termijnen bedoeld in artikel 7 van het besluit. Artikel 7 heeft betrekking op de toekenning of weigering van de vergunning.

De Raad kan op het eerste gezicht verwerende partij hierin volgen. Of de verdere conclusie van verwerende partij, dat de bestreden beslissing niet als een weigering of intrekking van de vergunning is te beschouwen, is voor de Raad niet zo vanzelfsprekend. Meer nog: als artikel 5, 1/, van het decreet aan de regering opdraagt de exploitatievoorwaarden te bepalen waaraan een logiesverstrekkend bedrijf moet voldoen “om aan zijn bestemming te beantwoorden uit het oogpunt van veiligheid, comfort en belangrijkheid” en als artikel 6, 1/, van het decreet stelt dat

de vergunning “kan geweigerd, of voorlopig of definitief ingetrokken worden : 1. indien de krachtens artikel 5 getroffen voorzieningen niet of niet meer nageleefd worden”, dan lijkt de decreetgever zelf op het eerste gezicht het classificatiesysteem en de classificatienormen onmiddellijk aan de exploitatievoorwaarden verbonden te hebben. De indeling in de ene of de andere categorie is dan onlosmakelijk verbonden met de exploitatievergunning zelf. Een ambtshalve vastgestelde overtreding op de voorwaarden van indeling in een bepaalde categorie brengt dan onvermijdelijk de vraag aan de orde of de exploitatievoorwaarden nog zijn nageleefd en, zo niet, of de vergunning niet moet worden ingetrokken.

De vraag rijst dus of een beslissing waarbij die exploitatievoorwaarden door het bestuur worden aangepast omdat de normen niet meer worden nageleefd, niet krachtens de artikelen 5 en 6 van het decreet als een -gemoduleerde- intrekking van de exploitatievergunning moet worden beschouwd. De wijze waarop de klasseverlaging is geformaliseerd in het bestreden besluit versterkt die vraag nog: artikel 1 van het bestreden besluit is immers, zo lijkt, niet meer of minder dan de intrekking van de bestaande vergunning. Dat in dit artikel 1 niet het woord “ingetrokken” wordt gebruikt, maar “opgeheven”, lijkt daarbij niet relevant. Artikel 6 van het decreet houdt ook rekening met de situatie waarin de voorwaarden “niet meer nageleefd worden”. Dergelijke intrekking van een vergunning in het kader van deze regelgeving lijkt dan niet bedoeld te zijn in de specifieke administratief-rechtelijke betekenis, dat wat is ingetrokken geacht moet worden van bij aanvang er nooit te zijn geweest. De in artikel 6 van het decreet bedoelde “intrekking” van de exploitatievergunning voor een bepaalde categorie lijkt dan te betekenen dat ze -voor de toekomst- “niet langer [verleend]” is, volgens de in het Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal gegeven betekenis van het woord. Een opheffing dus, in de specifiek administratiefrechtelijke betekenis. Er wordt te dezen niet beweerd dat La Réserve nooit heeft voldaan aan de normen voor categorie H4. Zolang het bedrijf aan de normen voldoet, mag het dan ook worden uitgebaat volgens de verleende vergunning. Zodra het er niet meer aan voldoet, mag het zich niet meer -“niet langer”- op de toegekende categorie beroemen en beroepen.

Het antwoord op deze vraag is niet zonder relevantie. Immers, indien de bestreden beslissing -of minstens artikel 1 van het bestreden besluit- inderdaad als een intrekking van de vergunning is te beschouwen, dan staat er blijkens artikel 4, tweede lid, van het decreet administratief opschortend beroep open bij de Vlaamse regering. Dan is, met andere woorden, de thans voorliggende

beslissing geen eindbeslissing na uitputting van de administratieve beroeps-procedure. Die vaststelling betekent dan weer dat het bestreden besluit niet voor vernietiging vatbaar is, wat ook zou betekenen dat de schorsingsvordering als accessorium onontvankelijk is. Is daarentegen de bestreden beslissing géén intrekking, komt met de vraag aan de orde of in enige bepaling van het decreet rechtsgrondslag ervoor is te vinden. Volgens verzoekster moet het antwoord op die vraag negatief zijn, zo argumenteert zij in het *eerste middel* van haar vordering.

Vooralsnog bestaat er evenwel geen noodzaak om ambtshalve over de graad van ernst van deze ontvankelijkheidsexceptie uitspraak te doen. Een verder onderzoek van en een uitspraak over die exceptie -en een beoordeling van de ernst van het eerste middel- zou immers alleen nodig zijn indien zou komen vast te staan dat de drie grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing, bij uiterst dringende noodzakelijkheid vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, toch niet het geval is.

De schorsingsvoorwaarden

3. Luidens artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden besloten onder de drievoudige voorwaarde dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is, dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Beoordeling van de derde schorsingsvoorwaarde

4. Verzoekster doet als nadeel in het inleidend verzoekschrift gelden wat volgt :

“Verzoekende partij is de uitbater van het viersterrenhotel La Réserve dat reeds ettelijke jaren wordt geëxploiteerd te Knokke-Heist. Zij geniet er een wijdverbreide faam en reputatie als klassehotel.

32. De tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing door een opheffing van de verleende vergunning als viersterrenhotel en een deklassering naar een lagere klasse zal evenwel grote schade toebrengen aan het imago en de reputatie van het klassehotel La Réserve. Vanzelfsprekend zal dit een drastische teloorgang van haar cliënteel impliceren en de heropstart van het nieuw op te richten hotel benadelen.

Dat de bestreden beslissing schade aan de reputatie van het hotel toebrengt, zal zich trouwens nog des te meer laten voelen aangezien nu precies de vakantieperiodes voor de deur staan. Ongeveer 70 % van haar zakencijfer realiseert verzoekende partij uit de aanwezigheid van hotelgasten gedurende de zomermaanden. De tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing dd. 2 april 2007 zou evenwel tot gevolg hebben dat verzoekende partij gedurende deze zomermaanden La Reserve niet langer als viersterrenhotel kan uitbaten maar slechts als ‘overnachtingsaccommodatie’, wat vanzelfsprekend grote repercussies heeft voor het aantal gasten, de ontvangsten en de reputatie van verzoekende partij.

Verzoekende partij zou eveneens haar herkenningsteken als hotel categorie H 4 moeten teruggeven.

Het is duidelijk dat deze aantasting van de faam van verzoekende partij zich ook zal laten voelen bij de heropstart van het hotel: schade toegebracht aan de naam van een klassehotel kan nu eenmaal niet zomaar ongedaan worden gemaakt. Aan de naam “La Réserve” wordt trouwens niets gewijzigd, precies omwille van de faam, uitstraling, reputatie en bekendheid die er aan verbonden is.

33. De definitieve aantasting van de reputatie van een inrichting tengevolge van de gedwongen stopzetting van activiteiten is door uw Raad reeds aanvaard als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. In dit verband wenst verzoekende partij in het bijzonder te verwijzen naar het arrest nr. 84.551 van 6 januari 2000 (Van Trappen) waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit houdende bevel tot sluiting van hotel ‘Europe Studio’ gedurende een periode van drie maanden werd ingewilligd. In dit arrest oordeelde de Raad ‘dat verzoeker niet onterecht wijst op het risico dat [het] cliënteel zal wegblijven als gevolg van het aantasten van de reputatie van zijn inrichting door het bestreden sluitingsbevel (...) dat in die zin verzoeker een moeilijk te herstellen ernstig nadeel ondergaat’

Ook bij arrest van 26 januari 1994 (Huberty, nr. 45.768) oordeelde uw Raad dat de stopzetting van een hotel-restaurant-brasserie van aard was de reputatie van het logiesverstrekkend bedrijf te schaden en dat er aldus een moeilijk te herstellen ernstig nadeel voorlag.

Nu de bestreden beslissing grote schade toebrengt aan de reputatie van het hotel (het volstaat in dit verband de kranten er op na te slaan, zie stuk 11), is er een reëel risico dat dit niet alleen een grote weerslag zal hebben op het wegblijven van hotelgasten gedurende de maanden voor de geplande sluiting, maar ook bij de heropstart van het hotel. Dit ernstig nadeel zal niet kunnen worden hersteld door een vernietiging die hoe dan ook pas te verwachten is na de heropstart van het hotel.

34. Het nadeel is niet alleen zonder meer ernstig, het is bovendien ook moeilijk te herstellen: het verlies aan reputatie van het viersterrenhotel kan niet zomaar worden goedge maakt. De opbouw van de reputatie en faam van het hotel ‘La Réserve’ vergde jarenlange inspanningen en wordt ten gevolge van de bestreden maatregel in één klap teniet gedaan.

Indien de behandeling van het verzoek tot nietigverklaring moet worden afgewacht, zullen de activiteiten die het voorwerp uitmaken van de vergunning tot het houden van een viersterrenhotel onvermijdelijk stopgezet zijn ten gevolge van de opheffing van de verleende vergunning, en zal de schade op het gebied van de reputatie van het hotel onherstelbaar zijn.

35. Aan de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel (MTHEN) is bijgevolg voldaan”.

5. Bij de beoordeling van het nadeel kan de Raad van State niet omheen de vaststelling dat verzoekende partij eind september van dit jaar het hotel “definitief sluit” (brief van verzoekster van 20 maart 2007) en het zelfs geheel zal afbreken.

Voor de huidige uitbating is het nadeel dat wordt geleden door de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit dienvolgens van tijdelijke aard, ten gevolge van de zelf voorgenomen sluiting van het hotel. Dit werpt twijfels op het ernstig en moeilijk herstelbaar karakter van het aangevoerde nadeel.

Verzoekende partij neemt die twijfels niet weg. Voor zover zij met de referentie in het inleidend verzoekschrift aan haar met stuk 10 bij het verzoekschrift geïllustreerd zakencijfer 2005 tijdens de zomermaanden en de allusie op “grote repercussies [...] voor het aantal gasten, de ontvangsten [...]” een financieel nadeel wil doen gelden, laat zij vooreerst na ook maar enige becijfering te doen, ondersteund met aanvaardbare parameters, van de weerslag van het bestreden besluit op het huidige zakencijfer, het aantal boekingen en de bezettingsgraad en om vervolgens de Raad ervan te overtuigen dat dergelijk gevreesd financieel nadeel voor haar dermate ondraagbaar zou zijn dat het ernstig én moeilijk te herstellen is. Overigens heeft verzoekster zelf reeds tot grote promotionele kortingen op de prijs voor overnachtingen tijdens de volgende maanden beslist. Dat de onderneming niettemin dreigt vroeger te moeten sluiten dan op de voorgenomen datum wordt niet beweerd.

Die reeds door verzoekster besloten promotieprijsen, de tijdelijke aard van de bestreden maatregel en de voorgenomen afbraak en heropbouw van het hotel doen de Raad ook er toe besluiten dat niet enkel het financieel nadeel, maar ook het reputatienadeel voor de huidige uitbating niet de omvang heeft die van een ernstig en moeilijk herstelbaar nadeel wordt verwacht. De door de verzoekende partij vernoemde arresten van de Raad spreken die conclusie niet tegen, al was het maar omdat het in die zaken telkens om een bevel tot sluiting of om een volledige stopzetting van elke activiteit ging.

Verzoekende partij beweert nog wel dat de aanslag op haar faam en reputatie die zij ingevolge de bestreden beslissing ondergaat, zal nawerken op het nieuw te bouwen hotel. Dit is slechts een onbewezen hypothese. Niet alleen verstrekt verzoekster geen enkel concreet gegeven in verband met de

uitvoeringstermijn van de bouwwerken van dat nieuwe hotel -het nazinderen van de gevolgen voortvloeiende uit de thans bestreden beslissing verdwijnt immers na verloop van tijd-, bovendien is het onwaarschijnlijk dat de reputatie van het nieuwe hotel hoe dan ook te lijden zal hebben van het nadeel dat voortvloeit uit de tenuitvoerlegging van de thans bestreden beslissing. Het valt immers niet in te zien hoe een aantasting van faam en reputatie die verzoekende partij heden ervaart, na de vrijwillige sluiting van het bedrijf en de afbraak van het huidige hotelgebouw, nog betrokken kan worden op het gloednieuw hotel waarvan de toe te kennen classificatie hoe dan ook bepaald zal worden in functie van de eigen kenmerken van veiligheid, comfort en luxe.

6. Er is bijgevolg niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

OM DIE REDENEN
BESLUIT DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, bepaald op 175 euro, komen ten laste van verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zesentwintig april 2007, door :

de HH.	G. VAN HAEGENDOREN,	wnd. kamervoorzitter,
		staatsraad,
	F. BONTINCK,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

F. BONTINCK.

G. VAN HAEGENDOREN.