

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 199.002 van 17 december 2009

in de zaken A. 102.089/XII-3008

A. 164.384/XII-4501

In zake :

1. Danny VEREECKE,
 2. Micheline MANFROID,
 3. Maurice BUSSCHAERTS,
 4. Hugo VAN DER AUWERMEULEN,
 5. Monica STOCES,
 6. Eddie PAUWELS,
 7. Virginia VAN DER ZANDEN,
- die woonplaats kiezen bij
advocaat D. Van Heuven,
kantoor houdende te Kortrijk,
President Kennedypark 8 B
8. Mariette VERSCHUEREN,
wonende te Antwerpen,
Klapdorp 60, b 7
 9. Rachella KAMIONKOWSKA,
wonende te Antwerpen,
Klapdorp 60, b 6
 10. Jacqueline LAURENT,
wonende te Antwerpen,
Schoytestraat 67, bus 18
 11. Jacobus HAEPERS,
die woonplaats kiest bij
advocaat D. Van Heuven,
kantoor houdende te Kortrijk,
President Kennedypark 8 B

tegen :

de STAD ANTWERPEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat R. Pockele-Dilles,
kantoor houdende te Antwerpen,
Stoopstraat 1, bus 13.

--

DE RAAD VAN STATE, XIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Danny Vereecke, Micheline Manfroid, Maurice Busschaerts, Hugo Van Der Auwermeulen, Monica Stoces, Eddie Pauwels, Virginia Van Der Zanden, Mariette Verschueren, Rachella Kamionkowska, Jacqueline Laurent en Jacobus Haepers op 21 maart 2001 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 19 juni 2000 van

de gemeenteraad van Antwerpen om hoofdstuk IV van de code van gemeentelijke politiereglementen aan te vullen met de artikelen 62.1 en 62.2 (A. 102.089/XII-3008);

Gezien het “aanvullend verzoekschrift tot nietigverklaring” dat dezelfde verzoekers op 18 juli 2005 hebben ingediend om de nietigverklaring te vragen van “[h]et besluit van de gemeenteraad van Stad Antwerpen dd. 17 mei 2005 houdende goedkeuring van de code van gemeentelijke politiereglementen en met intrekking van de code van gemeentelijke politiereglementen, zoals goedgekeurd door de gemeenteraad op 10 november 1987 en daarna herhaaldelijk gewijzigd, o.m. middels de initieel bestreden gemeenteraadsbeslissing dd. 19 juni 2000 [...]” (A. 164.384/XII-4501);

Gelet op het arrest nr. 97.535 van 6 juli 2001 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging in de zaak A. 102.089 wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting van het geding ingediend door Danny Vereecke, Micheline Manfroid, Maurice Busschaerts, Hugo Van Der Auwermeulen, Monica Stoces, Eddie Pauwels, Mariette Verschueren, Rachella Kamionkowska, Jacqueline Laurent en Jacobus Haepers in de zaak A. 102.089/XII-3008;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord in beide zaken;

Gezien de verslagen opgesteld door eerste auditeur-afdelingshoofd F. De Buel in beide zaken;

Gelet op de beschikkingen van 6 maart 2007 die de neerlegging ter griffie van de verslagen en van de dossiers gelast;

Gelet op de kennisgeving van de verslagen aan partijen en de laatste memories van de verzoekers en de verwerende partij

Gelet op de beschikkingen van 24 februari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 31 maart 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat T. Vermeir, die verschijnt voor Danny Vereecke, en van advocaat R. Pockele-Dilles, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd F. De Buel;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

I. De feiten

1. In de tweede helft van 1997 neemt het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen het besluit om te komen tot “een projectmatige aanpak van de prostitutieproblematiek”. Op 14 mei 1998 wordt het adviesbureau Seinpost belast met de ontwikkeling van een beleidsplan prostitutie. Volgens het beleidsplan is een inperking van de prostitutie in het Schipperskwartier “meer dan wenselijk” en is “het zogenaamde V-model het best na te streven concentratiemodel”, waarbij dat model “bestaat uit een aaneengesloten concentratiegebied bestaande uit de Schippersstraat, (een deel van de) Vingerlingstraat en de Verversrui”.

Met een verwijzing naar het beleidsplan besluit de gemeenteraad op 19 juni 2000 hoofdstuk IV van de code van gemeentelijke politiereglementen aan te vullen met de artikelen 62.1 en 62.2 die ertoe strekken in het Schipperskwartier een zogenaamd concentratiegebied af te bakenen, waardoor “de activiteiten van de raamprostituees beperkt blijven tot enkele straten met een beperkt aantal panden en ramen”:

Dientengevolge luiden de artikelen 58 tot en met 62.2 van genoemd hoofdstuk IV:

“Artikel 58.- Het is verboden dat personen die ontucht plegen of zich aan prostitutie overgeven, er de schijn van opwekken of hiertoe aansporen, dit aan de voorbijgangers tonen.

In de lokalen waar dergelijke activiteiten worden uitgeoefend dienen de ramen en eventueel de deuren ondoorzichtig te worden gemaakt voor de voorbijgangers.

Artikel 59.- In aanvulling aan artikel 380 *quater* van het Strafwetboek is elke vorm van aansporing tot ontucht of prostitutie, ook vanuit een private plaats, zowel door woorden, tekens als gebaren, gericht tot een persoon die zich op de openbare weg bevindt, verboden.

Artikel 60.- Elk van op de openbare weg zichtbare vorm van aanstootgevende publiciteit, die tot doel heeft een huis van ontucht of prostitutie kenbaar te maken, is verboden.

Artikel 61.- In de onmiddellijke omgeving van scholen, gebouwen van de eredienst en van typische woonbuurten of hiervoor bestemde gebieden is het verboden, zelfs op bedekte wijze, huizen, kamers of welke instelling ook ter beschikking te houden voor het plegen van ontucht of het zich overgeven aan prostitutie.

Artikel 62.- Het verhuren of onderverhuren van een huis of een gedeelte ervan aan één of meer personen die de hiervóór gestelde bepalingen van dit hoofdstuk overtreden, is verboden.

De verhuurder of onderverhuurder die 30 dagen na een verwittiging door de burgemeester niet kan aantonen dat hij alle hem ter beschikking staande middelen heeft aangewend om, op voormelde grond, het huurcontract te beëindigen, zal gestraft worden met straffen voorzien in titel II

Artikel 62.1- De verboden bepaald in de artikels 58 tot en met 62 gelden met name op of aan de openbare wegen en gebieden van het grondgebied van de stad, uitgenomen het concentratiegebied.

Onder concentratiegebied wordt verstaan:

Verversrui

Vingerlingstraat

Schippersstraat

Artikel 62.2- Bij de vaststelling van overtreding van deze verordening kan het college van burgemeester besluiten tot de administratieve sluiting van de instelling.

Onder instelling wordt verstaan de lokalen, de private plaatsen, de huizen of gedeelten van huizen, de kamers of welke constructie ook waarin de activiteiten genoemd in de artikels 58 t.e.m. 62 plaats hebben.

De administratieve sluiting kan tijdelijk of definitief zijn, en kan eerst worden opgelegd nadat de overtreder voorafgaand een waarschuwing heeft ontvangen. Deze waarschuwing bevat een uittreksel van de overtreden artikels van deze verordening.

De administratieve sluiting belet niet, in voorkomend geval, dat een strafrechtelijke vervolging kan worden ingesteld.

Tegen het besluit van de administratieve sluiting kan de overtreder een beroepsprocedure bij de Raad van State inleiden”.

Tegen de gemeenteraadsbeslissing van 19 juni 2000 is het verzoekschrift in de zaak A. 102.089 gericht.

2. Op 17 mei 2005 besluit de gemeenteraad de code van gemeentelijke politiereglementen aan te passen “aan de gewijzigde hogere regelgeving, de gewijzigde maatschappelijke toestand en de gewijzigde feitelijke omstandigheden”. De gemeenteraad beslist de bestaande code van gemeentelijke politiereglementen “in te trekken” en keurt een nieuwe code van de gemeentelijke politiereglementen goed. Die beslissing is het voorwerp van het verzoekschrift in de zaak A. 164.384.

In de nieuwe code luiden de artikelen 285 tot en met 290:

“Artikel 285.- in aanvulling aan artikel 380 *bis* van het Strafwetboek is het verboden, ook vanuit een private plaats, door worden, gebaren of tekens iemand tot ontucht aan te zetten of openlijk te kennen te geven dat hij of zij zich overlevert aan ontucht of prostitutie.

Artikel 286.- Elke van op de openbare weg zichtbare vorm van aanstootgevende publiciteit, die tot doel heeft een huis van ontucht of prostitutie kenbaar te maken, is verboden.

Artikel 287.- In de onmiddellijke omgeving van scholen, gebouwen van de eredienst en van typische woonbuurten of hiervoor bestemde gebieden is het verboden, zelfs op bedekte wijze, huizen, kamers of welke instelling ook ter beschikking te houden voor het plegen van ontucht of het zich overgeven aan prostitutie.

Artikel 288.- Het verhuren of onderverhuren van een huis of een gedeelte ervan aan één of meer personen die de hiervóór gestelde bepalingen van deze afdeling overtreden, is verboden.

De verhuurder of onderverhuurder moet 30 dagen na een verwittiging door de burgemeester kunnen aantonen dat hij alle hem ter beschikking staande middelen heeft aangewend om, op voormelde grond, het huurcontract te beëindigen.

Artikel 289.- De verboden bepaald in de artikelen 285 tot en met 288 gelden met name op of aan de openbare wegen en gebieden van het grondgebied van de stad, uitgenomen voor raamprostitutie in het concentratiegebied.

Onder het concentratiegebied wordt verstaan:

- Verversrui
- Vingerlingstraat
- Schippersstraat

De raamprostitutiepanden moeten met alle voor- en zijgevelvlakken uitgeven in het concentratiegebied en mogen geen interne verbinding hebben met panden, die buiten het concentratiegebied liggen.

Artikel 290.- Bij overtreding van de bepalingen van deze afdeling wordt de instelling tijdelijk of definitief gesloten.

Onder instelling wordt verstaan de lokalen, de private plaatsen, de huizen of gedeelten van huizen, de kamers of welke constructie ook, waarin de prostitutie-activiteiten plaats hebben”.

II. Procedure

A. In de zaak A. 102.089

3. De zevende verzoekster heeft nagelaten om na kennisgeving van de verwerping van haar vordering tot schorsing bij arrest nr. 97.535 van 6 juli 2001 de voortzetting van de rechtspleging te vragen.

Jegens haar moet overeenkomstig artikel 17, § 4^{ter}, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de afstand van geding worden vermoed, en dus vastgesteld.

4. In het auditoraatsverslag is voorgesteld het beroep als ongegrond te verwerpen. Wat de tweede, derde, vierde, vijfde, zesde, achtste, negende, tiende en elfde verzoeker betreft werd bovendien vastgesteld dat zij zonder het vereiste belang of de vereiste belangstelling waren, als zij al niet geacht moeten worden afstand van het geding te doen.

Hoe dan ook heeft geen van de betrokkenen binnen de gestelde termijn na de betekening van het verslag de voortzetting gevraagd, zodat te hunnen aanzien het vermoeden van afstand bedoeld in artikel 21, zesde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet gelden.

5. Hierna wordt het beroep dan ook nog alleen onderzocht in zoverre het van de eerste verzoeker uitgaat.

6. In de zaak blijken twee memories van wederantwoord te zijn ingediend: een eerste in repliek op de memorie van antwoord, en een tweede in repliek op de memorie van antwoord die verwerende partij indiende in de zaak A. 164.384. Een dergelijke tweede memorie van wederantwoord, die zich allerminst laat inpassen in de toepasselijke procedureregeling, is niet ontvankelijk.

B. In de zaak A. 164.384

7. Het beroep in deze zaak is doelbewust alleen voor de eerste verzoeker -tevens eerste verzoeker in de zaak A. 102.089- gezegd. Het wordt dan ook alleen wat hem betreft onderzocht.

III. Voorwerp - Samenvoeging

8. Met een “aanvullend verzoekschrift tot nietigverklaring” heeft eerste verzoeker gevraagd, eensdeels, het voorwerp van het beroep in de zaak A. 102.089 uit te breiden tot de beslissing van 17 mei 2005 van de gemeenteraad tot intrekking van de oude code en goedkeuring van een nieuwe code van de gemeentelijke politiereglementen, en stelt hij, anderdeels, tegen die gemeenteraadsbeslissing ook het beroep gekend onder nr. A. 164.384 in - beroep dat hij nadien, in de memorie van wederantwoord in die zaak, heeft beperkt tot de artikelen 285 tot en met 289 van de nieuwe code.

9. Naar hun inhoud vertonen de artikelen 62.1 en 62.2 van de oude code, die door het eerste beroep bestreden worden, een verregaande gelijkenis met de artikelen 289 en 290 van de nieuwe code, waartegen het tweede beroep wezenlijk gericht is. Niet onterecht meent eerste verzoeker dat er ten gevolge van de nieuwe regeling voor hem “in wezen niets” verandert: zijn pand blijft net als voorheen buiten het zogenaamde concentratiegebied gelegen.

Bovendien worden in de beide beroepen nagenoeg identiek geformuleerde middelen aangevoerd en wordt in het tweede beroep bij herhaling betoogd dat de onwettigheid van de artikelen 62.1 en 62.2 van de oude code tevens de nieuwe gemeenteraadsbeslissing van 17 mei 2005 aantast.

Er is derhalve reden om, ingaand op de vraag daartoe van eerste verzoeker, de beide beroepen in het belang van een goede rechtsbedeling samen te voegen.

10. Deze samenvoeging heeft tot gevolg dat het belang van eerste verzoeker bij de inwilliging van zijn vordering tot uitbreiding van het voorwerp in de zaak A. 102.089 tot niets herleid wordt. De samenvoeging verschaft eerste verzoeker immers het voordeel dat hij met de gevorderde uitbreiding kennelijk beoogde, namelijk dat van zijn vorderingen tot nietigverklaring van de oude én de nieuwe artikelen van de code van de gemeentelijke politiereglementen in één en hetzelfde geding kennis zou worden genomen.

Aangezien de uitbreiding niet méér de belangen van eerste verzoeker kan dienen dan de samenvoeging reeds doet, wordt ze verworpen.

11. In zoverre eerste verzoeker tevens de samenvoeging met de zaak nr. A. 102.093 vraagt, moet worden vastgesteld dat die zaak reeds definitief is afgedaan met arrest nr. 194.647 van 25 juni 2009 - hetgeen een samenvoeging uitsluit.

IV. Belang

12. Eerste verzoeker is eigenaar van het pand aan de Oudemanstraat 27, dat hij aan raamprostituees ter beschikking stelt, naar eigen zeggen “middels een huurovereenkomst tegen een huurprijs die niet abnormaal is te noemen”. De bestreden beslissingen nemen die straat niet op in het concentratiegebied waarin raamprostitutie wordt toegelaten.

13. Verwerende partij betwist dat eerste verzoeker over het vereiste belang beschikt:

- aangezien raamprostitutie reeds vóór de bestreden beslissingen verboden was, kan de gevorderde nietigverklaring geen voordeel bijbrengen;
- eerste verzoeker heeft geen wettig belang omdat hij zich duidelijk wenst te verrijken met de exploitatie van andermans raamprostitutie, hetgeen strijdig is met de openbare orde en goede zeden;
- hij laat na met voldoende stukken te staven dat hij een persoonlijk en zeker nadeel lijdt.

14. De bestreden reglementaire bepalingen stellen een uitzondering in op het verbod van raamprostitutie voor welgeteld drie straten, waar de Oudemanstraat niet bij is. Overtredingen kunnen tot een tijdelijke of definitieve sluiting aanleiding geven. De gevorderde vernietiging kan ertoe bijdragen dat verwerende partij voorziet in een nieuwe verordening die meer tegemoet komt aan de wensen van eerste verzoeker. Een vernietiging kan eerste verzoeker dus wel degelijk baten.

Als meer gezegd, blijkt uit de bestreden bepalingen dat het verbod op raamprostitutie niet algemeen is, en meer bepaald niet geldt in het zogenaamd concentratiegebied. Binnen dat gebied mogen, blijkens het reglement geschiktheidsverklaring raamprostitutiepand dat verwerende partij eveneens op 19 juni 2000 aannam, eigenaars hun pand aan raamprostituees verhuren op voorwaarde dat ze beschikken over een door het college te verlenen

geschiktheidsverklaring. In die omstandigheden is verwerende partij bepaald slecht geplaatst om de verhuring van een onroerend goed voor raamprostitutie te bestempelen als strijdig met de morele ordening van de samenleving en met de openbare orde en goede zeden, en kan zij niet geloofwaardig op die grond het belang van eerste verzoeker bij de beroepen betwisten.

In zoverre ten slotte verwerende partij het gebrek aan bewijs van een persoonlijk nadeel van eerste verzoeker aanvoert, past het haar te wijzen op de beslissing die zij op 5 december 2001 nam en die het voorwerp uitmaakt van het beroep van eerste verzoeker, gekend onder nr. A. 114.631. Met die beslissing heeft het college van burgemeester en schepenen de definitieve sluiting bevolen van de lokalen of plaatsen die in het pand van eerste verzoeker aan de Oudemanstraat 27 bestemd zijn voor raamprostitutie. De sluiting wordt hierdoor verantwoord dat het pand buiten het concentratiegebied ligt en blijkens de vaststellingen van de politie gebruikt wordt als raamprostitutie pand. Naar verwerende partij in de beslissing oordeelt, is op basis van de feitelijke vaststellingen de sluiting van het pand zelfs een zodanig “logische” maatregel dat er geen reden is om de hoorplicht na te leven.

15. De exceptie van gebrek aan belang wordt verworpen.

V. De middelen in de zaak A. 102.089

A. Eerste middel

Standpunt van eerste verzoeker

16. In het verzoekschrift wordt een eerste middel afgeleid uit de schending van de toenmalige artikelen 87, 87bis en 97, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet. Toegelicht wordt dat het voorstel tot wijziging van de code van gemeentelijke politiereglementen niet op de schriftelijke oproeping voor de gemeenteraadsvergadering van 19 juni 2000 vermeld stond, noch middels aanplakking aan de bevolking van Antwerpen bekendgemaakt is, dat bijgevolg de initieel bestreden beslissing enkel formeel als geldig kan worden beschouwd wanneer het betrokken voorstel bij spoedeisendheid is behandeld geworden nadat daartoe door tenminste twee derde van de aanwezige gemeenteraadsleden beslist is geworden, dat dit niet blijkt uit de bestreden beslissing zelf en haaks staat op de vaststelling dat de beslissing “slechts” met 31 stemmen tegen 20 werd aangenomen.

Wat zijn belang bij het middel betreft, doet eerste verzoeker gelden dat bij lezing van de stukken opvalt dat de gemeenteraadsleden ongedocumenteerd en onvoorbereid de debatten aangaande de bestreden beslissing hebben moeten voeren, wat overigens tijdens de zitting van 19 juni 2000 werd aangeklaagd door meerdere gemeenteraadsleden, zodat, indien de gemeenteraadsleden voldoende tijd hadden uitgetrokken voor de bespreking van dit belangrijke thema of tijdig kennisgeving van de documentatie aangaande de bestreden beslissing hadden ontvangen, de verwerende partij misschien een andere beslissing zou hebben genomen die minder nadelig is of zij minstens de bespreking ervan zou hebben verdaagd.

17. In de memorie van wederantwoord beklemtoont eerste verzoeker dat artikel 97, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet en artikel 38 van het “basisreglement bestuurlijke organisatie stad Antwerpen” onweerlegbaar de “afzonderlijke en degelijk genotuleerde” stemming voorschrijven met betrekking tot de vraag of al dan niet tot spoedbehandeling van een niet op de agenda voorzien item wordt overgegaan, met bijkomende vermelding in de notulen van de namen van de gemeenteraadsleden die zich voor de spoedbehandeling hebben uitgesproken.

Wat zijn belang bij het middel aangaat, voegt eerste verzoeker nog toe dat de miskennen van artikel 97, tweede lid, potentieel de bestreden beslissing heeft beïnvloed en onmiskenbaar een weerslag heeft gehad op de feitelijke en rechtssituatie van de verzoeker nu de problematiek niet op de agenda heeft gefungeerd zodat de gemeenteraadsleden niet de gelegenheid hebben gehad zich afdoende te informeren en zij uiteindelijk onvoorbereid en ongedocumenteerd de debatten hebben moeten voeren. Bovendien heeft hij er als inwoner van de stad Antwerpen alle belang bij dat zijn politieke organen naar behoren functioneren en meent hij dat het oordeel van de Raad van State dat de burgers zich kunnen beroepen op een misbruik van de uitzonderingsregel bij spoedeisendheid inzake de adviesbevoegdheid van de afdeling wetgeving, ook kan gelden inzake een misbruik van de spoedbehandeling voor de gemeenteraad.

Beoordeling

18. Het middel klaagt wezenlijk aan dat de gemeenteraad tot de aangevochten beslissing van 19 juni 2000 is gekomen op grond van de spoedbehandeling van een punt dat niet op de agenda voorkwam, wjl in strijd met

artikel 97, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet beweerdelijk niet tot die spoedbehandeling besloten is door ten minste twee derden van de aanwezige leden, noch de namen van die leden in de notulen vermeld zijn.

Blijkens het verslag van de gemeenteraad van 19 juni 2000 heeft de gemeenteraad “met eenparigheid van stemmen” beslist om onder meer het punt “Samenlevingsopbouw. Integrale aanpak prostitutie. Aanvulling van hoofdstuk IV van de code van de gemeentelijke politiereglementen” - zijnde het punt waaruit de bestreden beslissing is voortgekomen- te bespreken.

Dat wordt geenszins tegengesproken door de vaststelling dat het betrokken ontwerpbesluit uiteindelijk slechts met “31 stemmen tegen 20” werd aangenomen. De instemming met een spoedbehandeling en de instemming ten gronde zijn twee verschillende zaken.

Anders dan eerste verzoeker meent, zijn wel degelijk ook de namen genotuleerd van de gemeenteraadsleden die tot de spoedbehandeling besloten. Immers hebben alle op de gemeenteraad aanwezige leden in die zin beslist en is uitdrukkelijk melding gemaakt van wie die aanwezige gemeenteraadsleden zijn.

19. Het middel mist derhalve feitelijke grond.

B. Tweede middel

Standpunt van eerste verzoeker

20. Volgens een tweede middel in het verzoekschrift zijn artikel 97, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet en de verplichting tot formele en materiële motivering geschonden. Eerste verzoeker zet uiteen dat de verwerende partij noch in de bestreden beslissing zelf noch in de aanhef van de beslissing de ingeroepen hoogdringendheid heeft gemotiveerd en dat die onder meer wordt tegengesproken door het tijdsverloop tussen het aannemen van het besluit en de publicatie ervan 217 dagen later.

21. In de memorie van wederantwoord betoogt verzoeker dat het vanzelf spreekt dat het bestaan van de spoedeisendheid moet worden gemotiveerd

en dat de Raad van State het besluit van de gemeenteraad tot onmiddellijke behandeling van een punt buiten de agenda, kan toetsen aan het voorschrift van artikel 97, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet. De afwezigheid van enige aanduiding in welk opzicht het geringste uitstel van behandeling van voormeld punt een gevaar voor de stad Antwerpen zou hebben opgeleverd, in de bestreden beslissing zelf of in het verslag van de gemeenteraadszitting, maakt de bestreden beslissing ongeldig wegens schending van het beginsel dat alle overheidsbeslissingen in rechte en in feite door pertinente en deugdelijke motieven moeten worden geschraagd.

Verzoeker betwist voorts dat het niet behandelen van de kwestie bij hoogdringendheid een onverantwoord uitstel van drie maanden zou hebben betekend. Immers werd de principiëbslissing aangaande het concentratiegebied klaarblijkelijk al genomen door het schepencollege op 15 oktober 1998, terwijl de zaak eerst bij de gemeenteraad aanhangig werd gemaakt op 19 juni 2000 en het beleidsplan prostitutie van juni 1999 dateert. Uit niets blijkt dat de gedoogzone met onmiddellijke ingang diende herleid te worden van zeventien naar drie straten, zonder dat het mogelijk was te wachten op een normale behandeling voor de gemeenteraad. Ook heeft de bekendmaking van de beslissing van 19 juni 2000 middels aanplakking slechts plaatsgevonden op 22 januari 2001, wat zeven maanden later is en op zich de urgentie tegensprekt.

Beoordeling

22. Luidens artikel 97 van de nieuwe gemeentewet mag een punt dat niet op de agenda voorkomt niet in bespreking worden gebracht, behalve wanneer het geringste uitstel gevaar zou kunnen opleveren.

Het voorschrift vereist niet dat de beslissing tot spoedbehandeling formeel verantwoordt waarom het geringste uitstel gevaar zou kunnen opleveren. Evenmin volgt zulk een verplichting uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, aangezien de beslissing tot spoedbehandeling een louter voorbereidend karakter heeft en geen eigen rechtsgevolgen teweegbrengt. Te dezen komt daar overigens nog bij dat de beslissing tot spoedbehandeling louter voorbereidend is ten aanzien van een verordening.

23. Of er al dan niet sprake is van een zodanige spoedeisendheid dat het geringste uitstel gevaar “zou kunnen” opleveren, staat in de eerste plaats ter beoordeling van de gemeenteraadsleden, onder het toezicht van de toezichhoudende overheid.

Volgens die laatste overheid, in antwoord op een bezwaar tegen de bestreden beslissing, hadden de gemeenteraadsleden goede redenen voor een spoedbehandeling omdat ze een maatregel betrof die beoogde schietpartijen, mensenhandel, witwaspraktijken en andere vormen van criminaliteit tegen te gaan, omdat elk uitstel een verdere verstoring van de openbare orde en veiligheid zou hebben toegelaten, en omdat bovendien de gemeenteraadszitting van 19 juni 200 de laatste was vóór het zomerreces en het niet behandelen bij hoogdringendheid een uitstel van drie maanden zou hebben betekend, wat niet verantwoord is inzake materies die een dringende oplossing vereisen.

Als zodanig doen die redenen niet blijken van een foutieve opvatting en invulling van de notie spoedeisendheid in het artikel 97, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet.

24. Ook worden de redenen niet beslissend ontkracht door het feit dat het college reeds op 15 oktober 1998 een principiëbs beslissing aangaande het concentratiegebied nam, dat het beleidsplan prostitutie van juni 1999 dateert en dat de bekendmaking van de beslissing maar op 22 januari 2001 is gebeurd.

De principiëbs beslissing die het schepencollege op 15 oktober 1998 aangaande het concentratiegebied nam, betrof niets meer dan een akkoord met het advies van de beleidsontwikkelingsgroep prostitutie betreffende “het verder uit te werken model”, zijnde blijkbaar een zogenaamd U-model. In het beleidsplan prostitutie van juni 1999 van het adviesbureau Seinpost werd uiteindelijk, na onderzoek en vergelijking van zeven mogelijke modellen omtrent de afbakening van het concentratiegebied, een V-model voorgesteld. Dit beleidsplan was overigens geenszins beperkt tot de afbakening van een concentratiegebied in het Schipperskwartier en zelfs niet tot de integrale aanpak van de prostitutie in die wijk, maar had als oogmerk om tot een integrale aanpak van de prostitutie in heel Antwerpen te komen. Ook vergde het beleidsplan dat, met het oog op het herstel van de leefkwaliteit van het Schipperskwartier, verscheidene begeleidende maatregelen werden voorbereid en uitgewerkt, bijvoorbeeld verkeerskundige maatregelen, het

opstellen van een reglement geschiktheidsverklaring raamprostitutieband en de oprichting van een politieel Schipperskwartier. Na het aannemen van de bestreden beslissing werd verwerende partij dan weer geconfronteerd met een bezwaar bij de provinciegouverneur, die, zoals in het bekendmakingsbericht van 22 januari 2001 expliciet vermeld, finaal op 13 december 2000 besliste om niet tegen het besluit op te treden.

25. Bij dit alles wordt ook nog bedacht wat volgt. Het besproken voorschrift van artikel 97 van de nieuwe gemeentewet strekt er in wezen toe de volledige uitoefening van de prerogatieven van de gemeenteraadsleden te waarborgen. Weliswaar meent eerste verzoeker in dit verband dat de gemeenteraadsleden niet de gelegenheid hebben gehad zich afdoende te documenteren en voor te bereiden op de debatten met betrekking tot de voorgenomen beslissing, maar de gemeenteraadsleden zelf oordeelden daar kennelijk anders over. Getuige hun unanieme instemming met de spoedbehandeling achtten zij zich voldoende geïnformeerd en in staat om met kennis van zaken over het nieuwe punt een beslissing te kunnen nemen. Mede gelet op het feit dat aan de gemeenteraadszitting van 19 juni 2000 een andere voorafging -deze van 9 juni 2000- die speciaal gewijd was aan onder meer de rapportering over en bespreking van de kwestieuze aanvulling van de code van gemeentelijke politiereglementen, kan dit oordeel niet onwettig worden bevonden.

26. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van eerste verzoeker

27. In het verzoekschrift wordt in een derde middel de verplichting tot formele en materiële motivering geschonden genoemd doordat -*eerste onderdeel*- de motieven in de bestreden beslissing de toets aan de werkelijkheid niet kunnen doorstaan, doordat -*tweede onderdeel*- de bestreden beslissing zonder enige verantwoording kiest voor het V-model, terwijl door het adviesbureau Seinpost zeven “concentratie modellen” werden voorgesteld, en doordat -*derde onderdeel*- het in aanmerking genomen concentratiegebied te klein is om de 200 vitrines te kunnen tellen waarnaar gestreefd wordt.

28. In de memorie van wederantwoord herhaalt en benadrukt eerste verzoeker, wat het eerste onderdeel betreft, dat ten gevolge van de bestreden beslissing de buurt veel meer dan nu het geval is, geconfronteerd zal worden met een verdoken prostitutie, die onmogelijk sociaal en politieel zal worden gecontroleerd, en dat er een grotere, in plaats van geringere, overlast voor de buurtbewoners zal zijn, dat in het Schipperskwartier het aantal raamprostitutiepanden en het bevolkingscijfer niet zijn toegenomen, dat niet is aangetoond dat prostitutieactiviteiten op zich gepaard gaan met vormen van overlast, dat deze eerder kenmerken zijn van de uitgangsbuurt waarin het Schipperskwartier is gelegen, zonder rechtstreeks aan de raamprostitutie te kunnen worden toegeschreven, dat het probleem van carrousel-rijden een louter verkeersprobleem is dat kan worden verholpen middels specifieke verkeersreglementen, dat de in de bestreden beslissing genoemde vormen van criminaliteit eigen zijn te noemen aan een grootstedelijk gebied, dat de misdaadcijfers de laatste jaren stationair blijven en uit niets blijkt dat er sprake zou zijn van een verhoogde spanning tussen de bewoners en de niet-bewoners, dat integendeel de bewoners vertrouwd zijn met raamprostitutieactiviteiten en de meeste onder hen er geen bezwaar tegen hebben, en dat in het geheel niet wordt aangetoond op welke wijze de concentratie van de raamprostitutie zou kunnen leiden tot een vermindering van de genoemde problemen van overlast en criminaliteit.

Wat het tweede onderdeel betreft, beklemtoont eerste verzoeker dat het beleidsplan prostitutie van het adviesbureau Seinpost niet, laat staan in zijn volledigheid, met inbegrip van de fameuze bijlage “concentratie modellen”, aan de gemeenteraad van 19 juni 2000 werd voorgelegd, noch zelfs maar ter gelegenheid van de themaraadszitting die aan de gemeenteraadszitting van 19 juni 2000 voorafging, dat dus de verschillende door Seinpost besproken opties nooit op de geëigende wijze aan de gemeenteraadsleden werden voorgelegd, dat de afweging van het V-concentratie model tegenover de zes andere mogelijkheden enkel is geschied in het beleidsplan prostitutie met bijgaand deelrapport “concentratie modellen”, en dat de gemeenteraadsleden daar geen kennis van hebben gekregen.

Aangaande het derde onderdeel stelt eerste verzoeker dat ook al zou het maximum van 200 ramen niet *hic et nunc* in het concentratiegebied moeten worden gerealiseerd, het dan toch een feit is dat in combinatie met het inmiddels in werking getreden geschiktheidsreglement van een raamprostitutiepand, hoogstens

een 70-tal vitrines worden gehandhaafd, wat een zeer grote afwijking inhoudt ten opzichte van het vooropgestelde maximum van 200 en waardoor het in het beleidsplan aangehaalde compromis “niet te veel, om daarmee te voorkomen dat het gebied te groot wordt (en dus oneindig veel prostituees aantrekt) en ook weer niet te weinig om daarmee een te grote druk op de ramen te voorkomen” niet gerealiseerd wordt.

29. In de laatste memorie blijft eerste verzoeker, in verband met het tweede onderdeel van het derde middel, erop hameren dat de bestreden beslissing niet rechtmatig kan steunen op het beleidsplan prostitutie nu dat stuk niet in het dossier van de gemeenteraadsleden stak.

Beoordeling

30. De gemeenteraadsbeslissing van 19 juni 2000 is aldus gemotiveerd:

“Gelet op:

- 1 de goedkeuring van het beleidsplan prostitutie Antwerpen door het college in zijn besluit van 18 maart 1999 (BZA21-3975);
- 2 zijn besluit van 6 april 2000 (jaarnummer 4914) waarbij opdracht gegeven werd aan verschillende stadsdiensten om de uitvoering van bepaalde onderdelen van de integrale aanpak raamprostitutie Schipperskwartier voor te bereiden;
- 3 de goedkeuring door het college in zijn besluit van 8 juni 2000 (BZ-8447), waarbij goedkeuring werd verleend aan de uitvoering van bepaalde onderdelen van het beleidsplan prostitutie Antwerpen;
- 4 artikel 119 en artikel 119bis, in het bijzonder art. 119bis § 2, 4/, §4 en §5, en artikel 135 §2 7/ van de nieuwe gemeentewet;
- 5 de wet van 21 augustus 1948 tot afschaffing van de officiële reglementering van de prostitutie, in het bijzonder artikel 1 lid 2;
- 6 de code van de gemeentelijke politiereglementen, hoofdstuk IV;

overwegende dat:

- 1 in het Schipperskwartier de leefkwaliteit de laatste jaren sterk is achteruit gegaan, wat te maken heeft met de toename en uitbreiding van de prostitutie en tegelijkertijd een toename van de woonfunctie;
- 2 prostitutie-activiteiten, en vooral dan de activiteiten die daarmee gepaard gaan (niet alleen vormen van overlast: carrouselrijden, wildplassen, lawaaihinder, intimidatie, vechtpartijen, etc, maar ook vormen van criminaliteit: mensenhandel, witwaspraktijken, afpersing, wapengebruik en -handel, drugsgebruik en -handel, etc.) in conflict komen met de woonfuncties.
- 3 er spanningen zijn ontstaan tussen de bewoners en de niet-bewoners; dat de bewoners zich geïntimideerd en onveilig voelen, maar dat tevens de reële onveiligheid hand over hand toeneemt;
- 4 de stad wenst dat in deze wijk de leefkwaliteit en de veiligheid verbetert; dat het dan ook nodig is om maatregelen te nemen teneinde alle vormen van openbare overlast tegen te gaan en te komen tot een optimale

- beheersing van de openbare orde. De stad heeft daarom beslist dat de activiteiten van de raamprostitutees beperkt blijven tot enkele straten met een beperkt aantal panden en ramen. Er wordt met andere woorden in het Schipperskwartier een concentratiegebied afgebakend, en de uitbreiding naar niet-prostitutiestraten wordt tegengegaan;
- 5 deze maatregelen eveneens tot doel hebben de raamprostitutieactiviteiten in of naar andere stadsdelen tegen te gaan, om te vermijden dat andere wijken in een gelijkaardige negatieve leefomgeving evolueren met een hoge graad van onveiligheid;
- 6 de maatregelen geen reglementering van de raamprostitutie beogen, noch het in welke vorm ook regelen van het pooierschap of de bordelen, maar dat de politieverordening als doel heeft de individuele activiteit van de prostituee te regelen met het oog op het vrijwaren van de openbare rust en de openbare zeden, en het vermijden van alle vormen van openbare overlast;
- 7 aldus hoofdstuk IV van de code van de gemeentelijke politiereglementen dient te worden aangepast door invoeging van twee nieuwe artikelen”.

Hieruit blijkt dat de afbakening van een concentratiegebied in essentie wordt verantwoord door de vaststelling dat de leefkwaliteit in het Schipperskwartier de laatste jaren sterk is achteruit gegaan ten gevolge van de vormen van overlast en criminaliteit die met de prostitutieactiviteiten gepaard gaan, en door de wens om de leefkwaliteit en de veiligheid in de wijk te verbeteren.

31. Die verantwoording vindt steun in het beleidsplan prostitutie van het adviesbureau Seinpost waarnaar de bestreden beslissing verwijst.

Zo wordt in dit beleidsplan gesteld,

- op p. 2, dat de noodzaak tot de aanpak van de raamprostitutie zich niet zozeer doet voelen door de prostitutieactiviteit zelf, maar meer “door de steeds grotere wordende uitwassen die zich in en rondom ‘de prostitutie’ voordoen”, zoals “vrouwen- en mensenhandel, handel in wapens, merkvervalsing, autohandel, drugshandel en -gebruik en de daarbij gepaard gaande overlast die door de bewoners in de verschillende buurten steeds meer als uitermate hinderlijk wordt ervaren (carrousel-rijden, parkeer- en geluidsoverlast)”;
- op p. 3, dat er in de jaren ’80 in het Schipperskwartier een vorm van concentratie van prostitutieactiviteiten plaatsvindt, door sloopactiviteiten en nieuwbouw van sociale woonpanden verspreid over de wijk, waardoor verschillende prostitutees zijn verplaatst voornamelijk vanwege de onverenigbaarheid van prostitutie en sociale woningbouw;
- op p. 20 en volgende, dat wanneer naar specifieke prostitutiegebieden in Europa wordt gekeken er vrijwel overal een sterke koppeling schijnt te bestaan tussen de prostitutie en criminele randverschijnselen en dat er ook in Antwerpen een

duidelijke koppeling blijkt te bestaan tussen prostitutie en randcriminaliteit vanwege Oost-Europese organisaties, waarvan bekend is dat deze groep “de prostitutiewereld in Antwerpen tracht over te nemen”.

Tevens maakt het beleidsplan op pp. 13-14 omtrent de specifieke problemen verbonden aan de raamprostitutie in de stad Antwerpen gewag van wat volgt:

“Specifieke problematiek ten aanzien van de raamprostitutie
Belangrijke bronnen van overlast van de raamprostitutie voor omwonenden zijn de zichtbare manier van klantenwerving maar vooral de rondrijdende autostroom. Daarnaast kan er door rondhangende klanten overlast veroorzaakt worden (schreeuwen, dichtgooiende portieren, plassen, andere vervuiling, etc.). In de weekenden wordt deze overlast overigens mede veroorzaakt door de aanwezigheid van enkele dancings (Anvers, Red and Blue) in het gebied. Probleem in Antwerpen is het gegeven dat er sprake is van verschillende concentraties alsmede verschillende concentraties binnen de concentratie Schipperskwartier. Hierdoor dijen problemen breder over de wijk uit dan echt noodzakelijk en is handhaving moeilijker. In Antwerpen vormt de verkeerscarroussel een groot probleem; met name is dit het geval bij de Dries en Keistraat.
Daarnaast spelen er ook intern problemen. Zo zijn vele panden in slechte tot zeer slechte staat: stromend water ontbreekt, de panden zijn zeer vochtig, vele panden zijn sterk vervuild, etc.. Hierbij lijkt iedereen zich achter elkaar te verschuilen bij het nemen van verantwoordelijkheden hieromtrent”.

32. Deze verantwoording wordt niet fundamenteel in het gedrang gebracht door te stellen, zoals in het hier besproken eerste onderdeel wordt gedaan, dat het aantal raamprostitutiepanden, het bevolkingscijfer en de criminaliteit in het Schipperskwartier niet zijn toegenomen en dat de meeste bewoners geen bezwaar hebben tegen raamprostitutieactiviteiten, nu de essentie van de verantwoording erin bestaat maatregelen te nemen, waaronder de afbakening van een concentratiegebied, die ertoe strekken bewezen vormen van overlast en criminaliteit in het Schipperskwartier aan te pakken, waarmee de daar aanwezige (raam)prostitutie in meerdere of mindere mate gepaard gaat.

33. Overigens wordt de realiteit van de motieven en de effectiviteit van het gekozen concentratiemodel *post factum* bevestigd door het rapport “houdende een evaluatie van het integraal prostitutiebeleid in Antwerpen” dat het adviesbureau Seinpost in januari 2004 opstelde.

In het rapport wordt vastgesteld dat op dit moment de mogelijke, met prostitutie gepaard gaande, vormen van overlastgevende en criminele

randverschijnselen in de onmiddellijke en ruimere omgeving van de concentratiezone, door de diverse betrokkenen als “beheersbaar” worden gekwalificeerd. Vanuit het oogpunt van de beheersbaarheid heeft het concentratiebeleid volgens de politie alleen maar winst opgeleverd, aldus het rapport.

Wat de criminele randverschijnselen betreft, wordt gesteld dat dit wordt ondersteund door de beschikbare dalende politiecijfers over de geregistreerde criminaliteit voor het Schipperskwartier over de afgelopen drie jaar (2001-2003), en dat hieraan kan worden toegevoegd dat georganiseerde criminele organisaties grotendeels hun greep op de vitrines hebben verloren. Als verklaring wordt gewezen op de kleinschaligheid, en daarmee de overzichtelijkheid, van het gebied en de goede politiecontrole, waardoor ook de pakkans betreffende criminogene feiten is verhoogd, wat een belangrijke preventieve werking heeft. Als extra voordeel van de compacte concentratie wordt ook naar voren geschoven dat het gebied relatief gemakkelijk is af te sluiten ingeval van calamiteiten. Wat overlast betreft, wordt vastgesteld dat deze sinds 2001 substantieel is gedaald. Volgens de politie is de diverse overlast in het omliggende gebied met 70-80 % gedaald sinds de geconcentreerde en verminderde raamprostitutie.

34. Uit een en ander volgt dat de door de gemeenteraad in de aanhef van de eerste bestreden beslissing aangehaalde motieven omtrent de verslechtering van de leefkwaliteit in het Schipperskwartier ten gevolge van overlastgevende en criminele fenomenen waarmee de daar aanwezige raamprostitutieactiviteiten gepaard gaan, wel degelijk de toets aan de werkelijkheid kunnen doorstaan en overeind blijven.

Het eerste onderdeel is niet gegrond.

35. Met betrekking tot het tweede onderdeel is vast te stellen dat de gemeenteraad in de bestreden beslissing gekozen heeft voor een concentratiegebied bestaande uit de Schippersstraat, Vingerlingstraat en Verversrui. Het is één van de zeven door het adviesbureau Seinpost onderzochte concentratiemodellen, met name het V-model. Wordt die keuze in de bestreden beslissing, die als zodanig niet verplicht formeel gemotiveerd moet zijn, niet expliciet verantwoord, in de aanhef van de beslissing wordt wel verwezen naar het beleidsplan prostitutie van het adviesbureau Seinpost.

In de bijlage “concentratie modellen” bij dat beleidsplan worden zeven verschillende modellen aan zes beoordelingscriteria getoetst en met mekaar vergeleken wat de voor- en nadelen betreft. Op basis van die vergelijking wordt het zogenaamde V-model in het beleidsplan “het best na te streven concentratie-model” genoemd. Deze zienswijze wordt op pp. 35 en 36 van het beleidsplan als volgt gemotiveerd:

- “- De wens van de gemeenteraad komt bij het V-model het meest nadrukkelijk tot uiting: het inperken van de prostitutie in de wijk.
- Door de beperkte stedenbouwkundige invloed die deze concentratie - ook voor wat betreft de stratenomvang en het aaneengesloten zijn van de panden - op de wijk heeft, wordt een positieve verbetering bereikt.
- De verkeersafwikkeling kan op een eenvoudige en goede manier worden vormgegeven; woonstraten zullen in het geheel niet belast worden met prostitutieverkeer. Vanaf het Falconplein kan men -via een eenrichtingsverkeer - de Schippersstraat in. Via - wederom enkel via eenrichtingsverkeer - de Verversrui kan men het prostitutiegebied weer verlaten. Er is een kleine rondgang te vormen waardoor er nagenoeg geen overlast is voor de overige delen van de wijk.
- Doordat de concentratie slechts twee straten betreft is de beheersbaarheid van de openbare orde binnen dit model goed te garanderen.
- Er is geen tot nauwelijks sprake van overlap van het prostitutiegebied met andere functies in de omgeving zoals woonfuncties en bedrijvigheid”.

36. Op 8 juni 2000 heeft het college van burgemeester en schepenen, op grond van die gegevens en om de hiervoor, *sub* nr. 30, aangehaalde redenen, besloten om de gemeenteraad voor te stellen hoofdstuk IV van de code van gemeentelijke politiereglementen aan te vullen met de artikelen 62.1 en 62.2. De gemeenteraad heeft, de zienswijze en de argumentatie van het college bijvallend, diens voorstel op 19 juni 2000 zonder enige wijziging -ook niet wat de motivering betreft- aangenomen.

Dat, zoals eerste verzoeker betoogt, de gemeenteraadsleden bij het nemen van de aangevochten beslissing geen kennis zouden hebben gehad van het verslag of bijlage van Seinpost en die stukken ook niet ter inzage zouden hebben gelegen of deel hebben uitgemaakt van het administratief dossier ten tijde van de beslissing, kan niet beletten dat zij, vanwege hun instemming met het ontwerp van 8 juni 2000 van het schepencollege, hoe dan ook geacht moeten worden zich te hebben aangesloten bij het beleidsplan prostitutie van het adviesbureau Seinpost, waaraan dat ontwerp uitvoering geeft en waarnaar het verwijst.

Het beleidsplan, met inbegrip van de bijlage “concentratie-modellen”, mag derhalve tot de grondslag van de bestreden beslissing gerekend worden.

37. Aldus beschouwd meent eerste verzoeker ten onrechte dat de keuze voor het V-model in de bestreden beslissing niet onderbouwd is.

Het tweede onderdeel is niet gegrond.

38. Inzake het derde onderdeel blijkt uit het beleidsplan, waarop de bestreden beslissing zich baseert, dat het aantal prostitutieramen in het concentratiegebied tot “maximaal 200” beperkt dient te worden. Volgens eerste verzoeker is dit in feite niet realiseerbaar door het uiteindelijk gekozen V-model, waardoor de bestreden beslissing is aangetast “door een interne contradictie en wel in het bijzonder doordat er ten node uit blijkt dat het concentratiereglement, ook volgens, eigen streefnormen, te klein is”.

De in het beleidsplan prostitutie voorgestelde limitering van het aantal prostitutieramen tot maximaal 200, moet in die zin worden begrepen dat er niet méér, wel minder prostitutieramen mogen zijn. Bijgevolg is de eventuele onmogelijkheid om het maximum van 200 ramen in de gekozen concentratiezone ook effectief te bereiken daar niet onverenigbaar mee.

Bovendien blijkt uit het evaluatierapport van januari 2004 van Seinpost dat de vrees van eerste verzoeker dat het concentratiegebied te klein is voor 200 prostitutieramen geenszins opgaat. Naar verwachting zal, volgens het evaluatierapport, het aantal werkplekken -één per raam- op 250-270 uitkomen. In het verslag van de vergadering van 10 februari 2004 van de stedelijke stuurgroep prostitutiebeleid heet het dan weer: “In de praktijk zullen we op het einde van dit jaar rond de 250 ramen uitkomen”.

39. Ook het derde onderdeel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van eerste verzoeker

40. Het verzoekschrift voert in een vierde middel bevoegdheids-overschrijding aan, schending van artikel 121 en 135, § 2, 7/, van de nieuwe gemeentewet en de verplichting tot materiële en formele motivering.

In een *eerste onderdeel* doet verzoeker gelden wat volgt:

- “1. In het definitieve Beleidsplan Prostitutie Antwerpen (Verslag Seinpost, juni 1999, pag. 28) is te lezen:
‘Belangrijk is hierbij dat gemeenten ervoor dienen te waken dat zij geen allesomvattende regeling van de prostitutie maken. Wel mogen zij een verordening opstellen die erop gericht is de overlast van de prostitutie in al haar wijken, straten en buurten, actief aan te pakken; maar zij mogen dit niet doen in een daartoe door de gemeente aan te wijzen concentratiegebied.’
2. Verwerende partij heeft het advies van haar consultant niet gevolgd en door de bestreden beslissing toch een formele gedoogzone geregeld.
3. Door dit te doen, niettegenstaande de federale regeling inzake prostitutie, en dan nog buiten het kader van artikel 121 van de nieuwe gemeentewet (zie het tweede onderdeel van dit middel), heeft verwerende partij haar bevoegdheid overschreden”.

Volgens het *tweede onderdeel* is de bestreden beslissing ten onrechte gesteund op artikel 135, § 2, 7/, van de nieuwe gemeentewet, maar beoogt ze in werkelijkheid de reglementering van de raamprostitutie.

Naar luid van het *derde onderdeel*, staat de bestreden maatregel buiten elke verhouding tot de geïssueerde overlast.

41. In de memorie van wederantwoord voegt eerste verzoeker daar nog aan toe: uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat verwerende partij er ontegensprekelijk vanuit ging dat artikel 121 van de nieuwe gemeentewet niet van toepassing was, noch van toepassing kon worden geacht, doch dat het reglement enkel kaderde in het opzet om een aantal vormen van overlast in het Schipperskwartier tegen te gaan; terwijl het artikel 121 de gemeenten toelaat over te gaan tot een zekere reglementering van de (raam)prostitutie, wordt in de bestreden beslissing precies gesteld dat er geen sprake zou zijn van een reglementering van de raamprostitutie; bijgevolg impliceert het oordeel dat de beslissing toch steunt op artikel 121 een motiveringsgebrek in de bestreden beslissing; bovendien laat

voormeld artikel 121 geenszins de sanctie toe van de administratieve sluiting; de bestreden beslissing is dan ook -zelfs enkel- gegrond op artikel 135, § 2, 7/, van de nieuwe gemeentewet, maar het is verre van zeker of bewezen dat de overlast te dezen in verband kan worden gebracht met de raamprostitutieactiviteiten als zodanig binnen het Schipperskwartier; eveneens dient te worden gesteld dat de gevolgen van de genomen beslissing buiten iedere verhouding staan met de geviseerde overlast.

Beoordeling

42. In zoverre eerste verzoeker in het eerste onderdeel bekritiseert dat verwerende partij niet het advies van haar consultant heeft gevolgd, zet hij niet uiteen waarom verwerende partij haar bevoegdheid zou hebben overschreden door beweerdelijk af te wijken van wat niet meer dan een advies is.

In zoverre eerste verzoeker verwijst naar “de federale regeling inzake prostitutie” is het onderdeel niet ontvankelijk bij gebreke aan een voldoende duidelijke omschrijving van de geschonden rechtsregel.

De grief ten slotte dat verwerende partij buiten het kader van artikel 121 van de nieuwe gemeentewet heeft gehandeld, wordt hierna, bij de bespreking van het tweede onderdeel van het middel, beantwoord.

Het eerste middelonderdeel wordt onder dat voorbehoud verworpen.

43. Met betrekking tot het tweede onderdeel, zoekt de bestreden beslissing, zoals uit de aanhef ervan blijkt, uitdrukkelijk steun in “de wet van 21 augustus 1948 tot afschaffing van de officiële reglementering van de prostitutie, in het bijzonder artikel 1 lid 2”, waarvan de inhoud sinds 1989 is hernomen in artikel 121 van de nieuwe gemeentewet.

Dit kan bezwaarlijk verwondering wekken waar de door de bestreden beslissing ingevoerde artikelen 62.1 en 62.2, naar eerste verzoeker zelf opmerkt, “aansluiten bij de artikelen 58 tot en met 62, welke oorspronkelijk met de gemeenteraadsbeslissing van 5 juli 1982 zijn ingesteld geworden op grond van artikel 1, al. 2 van de wet van 21 augustus 1948 tot de afschaffing van de officiële

reglementering van de prostitutie, en zodoende noodzakelijkerwijze eveneens toepassing inhouden van het huidige artikel 121 Nieuwe gemeentewet”.

Volgens dit artikel 121 kunnen de gemeenteraden verordeningen tot aanvulling van de wet van 21 augustus 1948 vaststellen, indien ze tot doel hebben de openbare zedelijkheid en de openbare rust te verzekeren. Geheel conform hieraan overweegt het bestreden besluit met zoveel woorden dat het wordt genomen “met het oog op het vrijwaren van de openbare rust en de openbare zeden, en het vermijden van alle vormen van openbare overlast”.

Wat, volledigheidshalve, de instelling van de sanctie van de administratieve sluiting aangaat, baseert de bestreden beslissing zich expliciet op artikel 119*bis* van de nieuwe gemeentewet, onder meer het voorschrift van § 2, 4/, ervan dat voor de gemeenteraad de mogelijkheid opent om op de overtreding van zijn reglementen en verordeningen de sanctie te stellen van “de administratieve sluiting van een instelling die tijdelijk of definitief kan zijn”.

Uit wat voorafgaat volgt dat het zonder belang is of verwerende partij zich voor de rechtsgrond van haar beslissing al dan niet terecht ook op het artikel 135, § 2, 7/, van de nieuwe gemeentewet beroept.

Het tweede onderdeel wordt niet aangenomen.

44. In zoverre eerste verzoeker de kritiek in het derde onderdeel alleen betreft op de bestreden beslissing voor zoveel ze steunt op artikel 135, § 2, 7/, van de nieuwe gemeentewet, kan die kritiek niet tot nietigverklaring leiden. Als gezien, doet het immers niet terzake of de bestreden beslissing al dan niet terecht ook verwijst naar het artikel 135, § 2, 7/, van de nieuwe gemeentewet.

Voor het overige gaat het onderdeel op in het vijfde middel, dat hierna wordt onderzocht.

Onder dat voorbehoud wordt ook het derde onderdeel verworpen.

E. Vijfde middel

Standpunt van eerste verzoeker

45. In het verzoekschrift wordt in een vijfde middel -afgeleid uit “machtsoverschrijding; schending van het evenredigheidsbeginsel; schending van het redelijkheidsbeginsel; schending van het gelijkheidsbeginsel; schending van het beginsel van de vrijheid van handel, onder meer verwoord in het decreet D’Allarde; schending van artikel 135, § 2, 7/ van de Nieuwe Gemeentewet; schending van het algemeen rechtsbeginsel dat iedere bestuurshandeling formeel en materieel moet worden gemotiveerd”- in wezen betoogd dat de bestreden beslissing en de drastische en onherroepelijke gevolgen die ze meebrengt niet in een proportionele verhouding staan tot de situatie die verwerende partij wil regelen, dat het kennelijk onredelijk is een concentratiegebied vast te stellen bestaande uit amper drie straten, zodat het grootste gedeelte van de bestaande raamprostitutieactiviteiten in Antwerpen wordt geliquideerd, en dat ook het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden doordat geen pertinente, adequate motieven worden aangebracht die redelijkerwijze kunnen verantwoorden waarom het concentratiegebied wordt beperkt tot drie straten en waarom de ene straat wel en de andere niet binnen het concentratiegebied wordt gelokaliseerd.

46. In de memorie van wederantwoord wijst eerste verzoeker er nogmaals op dat niet het volledige verslag Seinpost, met onder meer de vergelijking van de concentratiemodellen, werd meegedeeld aan de gemeenteraadsleden. Het is bijgevolg volstrekt onmogelijk om uit te maken waarom de gemeenteraad uiteindelijk heeft geopteerd voor het V-model. Elke proportionaliteit tussen de bestreden beslissing en de vooropgestelde doelstellingen is zoek, minstens wordt het bestaan van een dergelijke proportionele verhouding niet afdoende gemotiveerd. Zoals blijkt uit het rapport Seinpost, met zijn zeven concentratiemodellen, hadden “waardevolle alternatieven in de plaats gesteld kunnen worden”. Ook doet het totaal verbieden van prostitutie in panden in een stadsgedeelte waar dit sinds eeuwen gangbaar was, evident afbreuk aan het recht op zelfstandige arbeid en op het beginsel van de vrijheid van handel, zoals het wordt gewaarborgd door het decreet d’Allarde en door artikel 52 EG-verdrag. Wat het laatste betreft is een zelfstandig beoefende prostitutie te beschouwen als een dienstverlening tegen vergoeding en valt ze bijgevolg onder de bescherming van artikel 52 EG-verdrag, thans na wijziging artikel 43 EG-verdrag.

Beoordeling

47. Zoals hiervoor is gebleken bij de bespreking van het derde middel, strekt de bestreden beslissing er toe de leefkwaliteit en de veiligheid in het Schipperskwartier te verbeteren en wil ze daartoe de raamprostitutie beheersbaar maken door onder meer een beperking van het prostitutiegebied en een vermindering van de prostitutieramen. Getuige de bijlage “concentratie modellen” bij het meergenoemde beleidsplan prostitutie, zijn zeven modellen om tot dat niet onwettige doel te komen uitvoerig gewikt en gewogen. Het zogenaamde V-model kwam als “het best na te streven” naar voor.

De redenen die daarvoor in het beleidsplan werden opgegeven en die, zoals ook al eerder aangenomen, de gemeenteraad geacht wordt tot de zijne te hebben gemaakt, zijn, benevens een nadrukkelijke inperking van de prostitutie in de wijk, de beperkte stedenbouwkundige invloed van de concentratie op de wijk, de gemakkelijk én goed vorm te geven verkeersafwikkeling, waardoor woonstraten in het geheel niet belast worden door prostitutieverkeer, de goede beheersbaarheid van de openbare orde en de quasi volledige afwezigheid van “overlap van het prostitutiegebied met andere functies in de omgeving zoals woonfuncties en bedrijvigheid”.

Noch komt eerste verzoeker ertoe de deugdelijkheid van die redenen onderuit te halen, noch deelt hij mee welk ernstig alternatief door verwerende partij is voorbijgezien waarvan mocht worden aangenomen dat het evengoed het beoogde doel zou dienen en bovendien verondersteld mag worden meer proportioneel in verhouding ermee te zijn.

Daarentegen wijst het evaluatierapport van januari 2004 van Seinpost uit dat, anders dan eerste verzoeker in het vooruitzicht stelde, de toepassing van het V-model effectief tot een danige beperking van de overlast heeft geleid en dat het bijgevolg wel degelijk een adequate oplossing mag genoemd om de overlast te bekampen waarvan sprake in de bestreden beslissing.

Het blijkt niet dat de gemeenteraad onevenredig of “kennelijk onredelijk” zou hebben gehandeld door voor het V-model te kiezen.

48. Voor zoveel eerste verzoeker de grenzen van de redelijkheid hierdoor overschreden ziet dat verwerende partij niet in “enige overgangsregeling” heeft voorzien, maar het ingestelde concentratiegebied “onmiddellijk van kracht” heeft gemaakt, is het onderdeel tenminste niet ontvankelijk bij gebrek aan belang.

Niet alleen bekritiseerde eerste verzoeker in het tweede middel juist de te lánge “tijdsperiode, die is verlopen tussen het aannemen van de bestreden beslissing en de tenuitvoerlegging” ervan. Daarenboven is hij met betrekking tot zijn raamprostitutiepand in de Oudemanstraat 27 niet vóór 4 september 2001 verontrust geworden. Voor het eerst op die dag is hij aangemaand geworden zich aan de bestreden beslissing te conformeren. Finaal is tegen hem pas met een administratieve sluiting opgetreden bij collegebeslissing van 5 december 2001.

49. Gelet op de meer vermelde en deugdelijk bevonden motieven die aan de keuze voor het V-model ten grondslag liggen, is evenmin het gelijkheidsbeginsel geschonden: genoemde motieven verklaren afdoende waarom de ene straat niet en de andere wel uit de concentratie uitgesloten wordt.

50. In zoverre eerste verzoeker in het middel ook de schending van de vrijheid van handel aanvoert, licht hij niet toe waarin die gezocht moet worden. De vrijheid van handel kan trouwens worden getemperd door een regeling die met het oog op de behartiging van het algemeen belang wordt uitgevaardigd, waarvoor een deugdelijke wettelijke grondslag bestaat en die in een evenredige verhouding staat tot het beoogde doel en de in aanmerking genomen feiten. Zoals al gebleken, voldoet de gewraakte concentratie “tot amper drie straten” hieraan: ze vindt voldoende steun in het artikel 121 van de nieuwe gemeentewet en mag, gelet op het nagestreefde doel en de in aanmerking genomen feiten, geacht worden op deugdelijke grond -óók vanuit het oogpunt van de vereiste van redelijkheid en evenredigheid- te berusten.

51. De grief in de memorie van wederantwoord ten slotte in verband met “de bescherming van artikel 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 43 EG)”, is laattijdig, want kon ook al in het verzoekschrift zijn aangevoerd.

52. Het vijfde middel wordt afgewezen.

F. Zesde middel

Standpunt van de verzoeker

53. In een zesde middel in het verzoekschrift wordt aangevoerd dat wanneer de stad zo fundamenteel op de situatie en belangen van een heel aantal mensen inwerkt, het vereist is dat voorafgaandelijk wordt overgegaan tot overleg met de rechtstreeks betrokkenen, minstens dat zij worden aanhoord, en dat door zulks niet te doen de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald de hoorplicht en de zorgvuldigheidsplicht, miskend zijn. Tevens heeft het verslag Seinpost zelf aangeraden dat de vaststelling van het beleid in de gemeenteraad het best kan plaatsvinden nadat alle betrokkenen hiervan op de hoogte zijn gebracht en hun mening hierover hebben kenbaar gemaakt.

54. In de memorie van wederantwoord merkt eerste verzoeker op dat de vergaderingen die door het bureau Seinpost in oktober 1998 werden georganiseerd louter “informatievergaderingen” waren, dat deze trouwens werden gehouden nadat het schepencollege op 15 oktober 1998 reeds had beslist “akkoord te gaan met het advies van de beleidsontwikkelingsgroep prostitutie betreffende het verder uit te werken model” en dat het zorgvuldigheidsbeginsel minstens vereist dat de stad Antwerpen de overlegvoorstellen van haar adviesbureau Seinpost opvolgde, hetgeen zij zonder de minste motivering niet heeft gedaan.

Beoordeling

55. In de eerste plaats meent eerste verzoeker ten onrechte dat de door het middel geschonden geachte beginselen van behoorlijk bestuur onverkort en zonder meer van toepassing zijn bij de vaststelling van algemene en onpersoonlijke normen zoals de bestreden beslissing er een is.

Bovendien en in elk geval wordt te dezen vastgesteld dat het tot de opdracht van het adviesbureau Seinpost behoorde, getuige het bestek van de betreffende algemene offerteaanvraag, om met het oog op het opstellen van het beleidsplan prostitutie informatie in te winnen bij “buurtbewoners, prostituées, beleid, openbare diensten, handelaars en andere betrokkenen” en is luidens p. 5 van het beleidsplan ook effectief “met de buurt en de beroepsgroep gecommuniceerd”, op 28 en 29 oktober 1998.

Naar in het betrokken rapport wordt gerelateerd, bleek tijdens die bijeenkomsten dat de opgestelde visie -opgebouwd rond onder meer de invoering van een door het schepencollege en de gemeenteraad aangewezen concentratiegebied Schipperskwartier, waarin het aantal ramen tot maximaal 200 zou worden gelimiteerd- een goed uitgangspunt was voor verdere uitwerking. Dit spreekt tegen dat het, zoals eerste verzoeker in de memorie van wederantwoord stelt, om zuiver eenzijdige gesprekken ging, waarbij geen enkel inzicht werd gegeven omtrent de opties van Seinpost of verwerende partij

Het middel wordt dienvolgens verworpen.

G. Zevende middel

Standpunt van de verzoeker

56. 14 december 2009 Luidens een zevende middel zijn het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel geschonden doordat meerdere eigenaars van buiten het concentratiegebied een bouwvergunning kregen voor het inrichten van een raamprostitutie pand, waardoor zij zich rechtmatig mochten verwachten aan het behoud van deze functie.

Beoordeling

57. De gemeenteraad heeft met het bestreden politiereglement beoogd de openbare zedelijkheid en de openbare rust te verzekeren, en alle vormen van openbare overlast te vermijden. Zoals hiervoor is gebleken, kunnen doel, motieven en inhoud van de bestreden beslissing de wettigheidstoetsing doorstaan.

Tegen die wettige uitoefening van de politiebevoegdheid kunnen de in het middel ter sprake gebrachte bouwvergunningen niet opwegen, des te minder waar niet wordt aangetoond en zelfs niet wordt beweerd dat bij de afgifte ervan de in artikel 121 van de nieuwe gemeentewet bedoelde vrijwaring van de openbare zedelijkheid en de openbare rust moest of tenminste kón hebben meegespeeld.

Het zevende middel is niet gegrond.

VI. De middelen in de zaak A. 164.384

58. Naar eerste verzoeker in het verzoekschrift uiteenzet, brengt de in deze zaak bestreden beslissing voor hem “in wezen” geen enkele verandering mee en blijft de essentie van de initiële beslissing, “namelijk de beperking van het concentratiegebied tot amper drie straten”, gehandhaafd. De middelen die hij in het tweede beroep aanvoert, zijn, naar zijn eigen zeggen, “identiek als tegen de oorspronkelijke bestreden beslissing”.

Wat het eerste en het tweede middel aangaat, meent eerste verzoeker dat de onwettigheid van de eerste beslissing ook tegen de tweede beslissing mag worden aangevoerd omdat zonder de initiële beslissing de nieuwe bestreden beslissing niet genomen zou zijn geweest. Met betrekking tot het derde tot en met zevende middel doet eerste verzoeker gelden dat de nieuwe beslissing evenzeer door de betrokken onwettigheden is aangetast als de initiële beslissing.

59. Uit de bespreking van het eerste beroep volgt dat de middelen die eerste verzoeker tegen de gemeenteraadsbeslissing van 19 juni 2000 inbracht, niet gegrond zijn. Uiteraard kunnen die onwettigheden, die immers niet bestaan, dan ook niet hebben doorgewerkt in de gemeenteraadsbeslissing van 17 mei 2005 of door die beslissing zijn overgenomen en gecontinueerd.

Bijgevolg kunnen de middelen evenmin in het tweede beroep tot nietigverklaring leiden.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE:

Artikel 1.

De zaken A. 102.089 en A. 164.384 worden gevoegd.

Artikel 2.

In de zaak A. 102.089 wordt ten aanzien van de tweede tot en met elfde verzoeker de afstand van het beroep vastgesteld.

Artikel 3.

Het beroep in de zaak A. 102.089 wordt voor het overige verworpen.

Artikel 4.

Het beroep in de zaak A. 164.384 wordt verworpen.

Artikel 5.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring in de zaak A. 102.089/XII-3008, bepaald op 3470,50 euro, komen ten laste van de eerste tot en met de zesde verzoeker en van de achtste tot en met de elfde verzoeker, elk voor een tiende.

De kosten van de vordering tot schorsing van de zevende verzoekster, bepaald op 173,53 euro, komen te haren laste.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring in de zaak A. 164.384/XII-4501, bepaald op 175 euro, komen ten laste van Danny Vereecke.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zeventien december 2009, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.