

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.515 van 25 september 2014
in de zaak A. 201.433/XII-6672**

In zake: Zahid Hussain MALIK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Arne Vandaele
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bisschoffsheimlaan 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de STAD BRUGGE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Stockhouderskasteel
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 oktober 2011, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge van 12 augustus 2011, tot administratieve sluiting van de uitbating van verzoeker voor 7 dagen wegens overtreding politieverordening mbt. nachtelijke alcoholverkoop, sluiting ingaande op 22 augustus 2011 (00:00u) en lopende tot en met maandag 29 augustus 2011 (00:00u)”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 214.841 van 19 augustus 2011 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 juni 2014.

Staatsraad Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Arne Vandaele, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Samuel Mens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3. In het tussenarrest nr. 214.841 van 19 augustus 2011 zijn de feiten als volgt uiteengezet:

“3. De verzoeker baat als zelfstandige een nachtwinkel uit, genaamd “Kwik E Nightshop”, aan de Ezelstraat 3 te Brugge.

Sedert 1 mei 2008 is in Brugge een politieverordening van kracht, goedgekeurd door de gemeenteraad van de stad Brugge op 28 maart 2008, met betrekking tot de verkoop van alcoholhoudende dranken. Volgens deze verordening is het in de periode van mei tot en met

september tussen 23u en 8u verboden alcoholhoudende dranken te verkopen in verkooppunten andere dan horecazaken.

Met een brief van 5 juli 2011 stelt de verwerende partij de verzoeker ervan in kennis dat de lokale politie op 2 juli 2011 (opnieuw) een inbreuk op die verordening zou hebben vastgesteld, met name de verkoop om 01.45u van 3 soorten bier aan een aantal Spanjaarden. Verder deelt de verwerende partij mee dat zij voornemens is een gemeentelijke administratieve sanctie op te leggen, met name een tijdelijke sluiting van 1 week tot 1 maand.

De verzoeker maakt met een brief van zijn raadsman van 3 augustus 2011 zijn verweer met betrekking tot de voorgenomen sanctie aan de verwerende partij over.

Op 12 augustus 2011 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge op grond van de hoger genoemde politieverordening aan de verzoeker een tijdelijke administratieve sluiting van zijn uitbating op te leggen van 22 augustus 2011 (00u.) tot en met 29 augustus 2011 (00u.). Dit is de bestreden beslissing.”

IV. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoeker voert de schending aan van artikel 159 van de Grondwet in samenhang met de onwettigheid van de politieverordening van 25 maart 2008 van de Stad Brugge ‘m.b.t. de nachtelijke verkoop van alcoholhoudende dranken in de periode mei-september’ (hierna: politieverordening), “ten gevolge waarvan de bestreden beslissing zonder - wettige - rechtsgrond is en mitsdien ook strijdig is met artikel 119bis, § 1 en § 2 Nieuwe Gemeentewet”. Geargumenteed wordt dat de voormelde politieverordening onwettig is om verschillende redenen en dienvolgens overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten, zodat deze politieverordening ook niet als wettelijke basis kan dienen voor de bestreden beslissing. Meteen betekent dit dat de bestreden beslissing ook het voormelde artikel 119bis, § 1 en 2 van de Nieuwe Gemeentewet schendt: wordt de politieverordening onwettig bevonden, dan legt de bestreden beslissing een administratieve “sluitingssanctie” op zonder dat een wettig reglement of verordening dergelijke sanctie bepaalt voor een inbreuk als degene die aan verzoeker wordt verweten.

Verzoeker ziet verschillende gronden van onwettigheid van de politieverordening. Een is volgens hem de in het vierde onderdeel van het middel aangevoerde strijdigheid van de politieverordening met de vrijheid van handel en nijverheid (“decreet d’Allarde”) en de artikelen 119 en 135 van de Nieuwe Gemeentewet.

Verzoeker zet uiteen dat het in artikel 1 van de politieverordening opgelegde verbod een beperking inhoudt van het beginsel van vrijheid van handel en nijverheid. Te dezen voert hij aan dat niet wordt aangetoond welke *in concreto* de ordehandhavingsbehoeften in Brugge waren of zijn die zouden nopen tot beperkende maatregelen ter zake. Er wordt niet geconcretiseerd of en in welke mate nachtwinkels daadwerkelijk verantwoordelijk waren of zijn voor de aangevoerde vormen van openbare overlast. Ook wordt niet aangevoerd welke nachtwinkels hiervoor precies verantwoordelijk zijn, laat staan in welke mate. Evenmin wordt verduidelijkt of de stad Brugge pogingen heeft ondernomen om de zogenaamde “problematische” nachtwinkels te identificeren en nog veel minder wordt aangevoerd, laat staan aangetoond, dat de nachtwinkel van verzoeker een “problematische” nachtwinkel zou betreffen of dat dit werd onderzocht. De preambule van de politieverordening beperkt er zich toe aan te voeren dat de problemen van overlast het grootst zijn in de nabije omgeving van een aantal *nominatim* aangeduide uitgangsbuurtten, terwijl - naar overweging van de gemeenteraad – ook op locaties buiten deze buurten waar nachtwinkels gevestigd zijn, de leefbaarheid van de buurten en de gezondheid van voornamelijk jongeren door de nachtelijke verkoop van alcohol bedreigd zouden worden. Dit laatste is niet meer dan een loutere, niet gestaafde aanname. Het gaat niet op om de verantwoording van het absoluut karakter - voor het gehele grondgebied en voor alle verkooppunten andere dan horecazaken - van een beperkende maatregel te gronden op een loutere assumptie, zelfs niet als men in de verantwoording doet alsof het een vaststaand feit betreft.

Verzoeker voert voorts aan dat in de politieverordening al evenmin wordt verduidelijkt hoe ernstig en veelvuldig de openbare ordeverstoringen dan wel waren, terwijl dit noodzakelijk is om aannemelijk te maken dat ze voldoende gewicht hadden en dus afdoende handhavingsbehoefte creëerden om tot een beperkende maatregel te nopen.

Voorts betwist verzoeker omstandig de doelmatigheid en de efficiëntie van de genomen maatregel.

5. De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord wat het vierde onderdeel betreft, dat “uit het nachtelijk karakter alleen al vloeien er in redelijkheid andere ordehandhavingsbehoeften voort”. Het komt precies de regelgever toe om binnen de contouren van zijn discretionaire bevoegdheid een beleid te bepalen. De regelgever kan bij het legeren uitgaan van ruime categorieën. Uit de aanhef van de politieverordening blijkt volgens de verwerende partij duidelijk dat de gemeenteraad zich baseert “op concreet vastgestelde overlastfenomenen” die gepaard gaan met de niet-gecontroleerde en onmiddellijke consumptie van alcoholische dranken in de nabijheid van de nachtwinkels. Uit de aanhef blijkt volgens haar al evenzeer dat deze fenomenen zich - potentieel - voordoen in de omgeving van alle nachtwinkels, maar dat deze zich des te meer voordoen in de nabije omgeving van de uitgangsbuurtten. Volgens haar moet de politieverordening niet *ad nominatim* worden toegeschreven ten aanzien van elke individuele nachtwinkel. Het gaat om een reglement dat op een onbepaald aantal rechtsonderhorigen van toepassing kan zijn. Voorts is weliswaar aangegeven dat de te voorkomen fenomenen zich vooral voordoen in de uitgangsbuurtten, doch eveneens dat ze zich eigenlijk ook in andere buurtten voordoen. Over de vraag of het werkelijk nodig is om te voorzien in een verbod over het hele grondgebied dan wel of het volstaat te voorzien in een verbod in bepaalde straten of bepaalde buurtten, beslist de regelgever binnen de kriglijnen van de discretionaire bevoegdhedsruimte. Bovendien zou een verbod dat beperkt is op territoriaal vlak moeilijk bestaanbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel. Trouwens, de nachtwinkel van de verzoeker in de Ezelstraat is zeer dicht gelegen bij de uitgangsbuurtten.

De verwerende partij benadrukt dat zij te dezen op weloverwogen en doordachte wijze heeft gehandeld. De verwerende partij zag en ziet zich immers “aantoonbaar geconfronteerd met overlast- en gezondheidsbedreigende fenomenen die duidelijk en specifiek verband houden met de nachtelijke verkoop van alcoholhoudende dranken door winkels en automaten waar die niet ter plekke worden geconsumeerd”, en wenste aldus – weldoordacht – op te

treden. Haar optreden vindt volgens haar steun in draagkrachtige motieven die op hun beurt steun vinden in concrete ordehandhavingsbehoeften.

Het is volgens haar niet noodzakelijk dat de verkoop van alcohol in niet gecontroleerde omstandigheden tijdens de nachtelijke uren tijdens deze maanden een noodzakelijk voorwaarde zou zijn voor de te voorkomen fenomenen, om deze nachtelijke verkoop die hoe dan ook een belangrijke factor is, in strikt gecontroleerde banen te leiden. Volgens de verwerende partij is derhalve de kritiek zinledig dat het per definitie zou vaststaan dat bepaalde uitbaters van nachtwinkels geen aanleiding zouden geven tot enige vorm van ordeverstoring. Het is volgens de verwerende partij “nu eenmaal eigen aan nachtwinkels dat er alcohol verkocht wordt die kan geconsumeerd worden zonder enige sociale controle, zodat het helemaal niet noodzakelijk is om intentieprocessen te gaan onderzoeken bij de uitbaters van nachtwinkels”.

Daarnaast meent de verwerende partij dat ook al is de beteugeling van te vermijden daden door degene die ze stellen, natuurlijk noodzakelijk en mogelijk, dit niet uitsluit “dat er beleidsmatig ook kan verkozen worden om daarenboven door effectief een al bij al kleine beperking van de vrijheid, ook te voorkomen dat er dergelijke te vermijden daden worden gesteld”. Daarbij is het volgens haar ook van belang te erkennen dat de beteugeling *post factum* niet steeds mogelijk is omdat het allesbehalve gemakkelijk is om vast te stellen wie er verantwoordelijk is voor wildplassen, achterlaten zwerfvuil en lastigvallen van personen. Een loutere beteugeling *post factum* houdt ook in dat derden ondertussen ook de last van deze fenomenen hebben moeten dragen.

Dat er ten slotte ook andere maatregelen in redelijkheid zouden genomen kunnen worden, impliceert volgens de verwerende partij niet dat zij verkeerd zou hebben gehandeld.

6. In de laatste memorie verwijst de verwerende partij naar de uitvoerige - niet-verplichte - motivering in de aanhef van de politieverordening en stelt vast dat er “wel degelijk zeer concreet [wordt] aangegeven wat de problemen zijn” en dat ze ook moeilijk kunnen worden tegengesproken. Er kan volgens de verwerende partij moeilijk worden tegengesproken dat het zich ’s nachts

aanschaffen van alcoholische dranken drempelverlagend is en er moeilijk kan worden tegengesproken dat de normale sociale controle daarbij grotendeels wegvalt. Ten onrechte wordt geen ernst gehecht aan het fenomeen van de misbruiken in de nabije omgeving van de uitgangsbuurtten. Voorts weten volgens de verwerende partij “de gemeentelijke mandatarissen [...] perfect dat op locaties buiten de uitgangsbuurtten waar nachtwinkels gevestigd zijn, de nachtelijke verkoop van alcohol een bedreiging is voor de leefbaarheid van de buurtten”. En dat tijdens de warmere periode van mei tot en met september dit meer zal leiden tot openbare ordeverstoring dan tijdens de winterse maanden, hoeft volgens haar ook niet verder te worden geëxpliciteerd. Evenzeer kan niet worden tegengesproken dat niet alles met individuele of *ad hoc* politiemaatregelen kan worden geremedieerd. Volgens de verwerende partij is “de constatering dat tijdens een aantal maanden ordeverstoring geïnduceerd wordt door alcoholverbruik zonder sociale controle, [...] een constatering die overeenkomt met de ervaringsgegevens van iedereen en [...] eigenlijk geen verder betoog [hoeft].” De eis dat zou moeten blijken dat overlastfenomenen enkel en alleen toe te schrijven zijn aan nachtwinkels, is een niet redelijke eis. Gelet op de algemene aard van de problematiek en de kleine afstanden in Brugge, zou een (territoriaal) beperkt verbod per definitie volledig uitgehold worden. De verwerende partij besluit dat “in redelijkheid mag worden aangenomen dat het belemmeren van vrij aanschaffen van alcohol tijdens de nachtelijke uren in de warme maanden, grotendeels zal voorkomen of toch minstens deels zal voorkomen dat ordeverstoring wordt aangewakkerd door alcoholmisbruik, door alcoholgebruik zonder de minste sociale controle” en dat haar beoordeling de redelijkheidsmarges niet te buiten gaat.

Beoordeling

7. Artikel 7 van het decreet van 2-17 maart 1791 ‘tot afschaffing van het gildenwezen’ (decreet d’Allarde), zoals het gold op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing, bepaalt:

“Te rekenen van de afkondiging van deze wet, staat het aan eenieder vrij, naar goeddunken, elke handel te drijven of elk beroep, bedrijf of ambacht uit te oefenen (vrije vertaling).”

De in deze bepaling vastgelegde vrijheid van uitoefening van handel en nijverheid, kan niet worden opgevat als een absolute vrijheid. Deze vrijheid kan onder meer worden beperkt door de bevoegdheid van een gemeenteraad om, met het oog op de handhaving van de openbare rust, veiligheid en gezondheid in de gemeente, algemene politiereglementen vast te stellen op grond van artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet.

Weliswaar moet dergelijk optreden van de gemeente die de genoemde vrijheid beperkt, kunnen steunen op vaststaande en draagkrachtige motieven, hetgeen onder meer inhoudt dat de beperkingen aangepast zijn aan de voldoende aangetoonde, concrete ordehandhavingsbehoeften en er een redelijk verband van evenredigheid mee vertonen.

Het komt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidsstoezicht, niet toe om zelf een beoordeling te maken over de noodzaak om door middel van een politieverordening regelgevend op te treden. De Raad van State is enkel bevoegd om na te gaan of de overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

8. Te dezen verbiedt de betrokken politieverordening in de periode van 1 mei tot en met 30 september het verkopen aan het publiek tussen 23 uur en 8 uur van alcoholhoudende dranken in verkooppunten andere dan horecazaken. Dit verbod geldt ook voor verkoop door middel van een automaat. Het geldt niet ten aanzien van organisatoren van vergunde evenementen op het openbaar domein, voor wat de verkoop betreft voor consumptie ter plaatse aan het deelnemende publiek.

Dit verbod als regelende maatregel beperkt aldus de vrijheid van handel en nijverheid.

9. Dit verbod is blijkens de aanhef van de gemeenteraadsbeslissing door het volgende ingegeven:

“[...]

Overwegende dat de Stad inzonderheid in de periode 1 mei - t/m 30 september aantoonbaar geconfronteerd wordt met overlast- en gezondheidsbedreigende fenomenen die duidelijk en specifiek verband houden met dé nachtelijke verkoop van alcoholhoudende dranken door winkels en automaten waar die niet ter plekke worden geconsumeerd;

Overwegende dat het heel concreet gaat over :

- Openbare ordeverstoring, waaronder we concreet de volgende fenomenen verstaan:
 - Wildplassen
 - Lastig vallen van passanten
 - Achterlaten van glazen recipiënten en andere verpakkingen
 - Straatlawaai die gepaard gaat met de onmiddellijke consumptie van alcoholische dranken in de nabijheid van deze winkels
- Drempelverlaging tot het bekomen van alcoholische dranken.

Jongeren raken erg makkelijk en snel aan alcoholische dranken in de nachtwinkels. De uitbater kan en moet immers geen controle uitoefenen op het gebruik van de dranken. Vooral het budgetvriendelijke aspect van de nachtwinkels (in vergelijking met de horeca) oefent een grote aantrekkingskracht uit op de jongeren, die vaak sterk alcoholische dranken in groep aankopen.
- Illegale verkoop van alcoholische dranken

Er zijn sterke aanwijzingen dat in de nachtwinkels sterk alcoholische dranken worden verkocht aan minderjarigen, wat wettelijk niet toegelaten is.

Overwegende dat deze fenomenen zich vooral voordoen in de nabije omgeving van de uitgaansbuurten: Kuipersstraat, Vlamingstraat, Eiermarkt, Kraanplein, Langestraat en 't Zand;

Overwegende dat ook op de locaties buiten de uitgaansbuurten waar nachtwinkels gevestigd zijn de nachtelijke verkoop van alcohol een bedreiging is voor de leefbaarheid van de buurten en de gezondheid van vooral jongeren.

Overwegende dat de openbare ordeverstoring zich vooral voordoet in de periode van 1 mei tot en met 30 september.

Overwegende dat de genoemde overlastfenomenen van die aard zijn en zich dermate frequent en verspreid voordoen dat zij niet afdoende kunnen worden aangepakt met enkel individuele ad hoc politiemaatregelen door de burgemeester; dat zij nopen tot het instellen via algemene politieverordening van een verbod om tijdens de maanden mei t/m september 's nachts alcoholhoudende dranken te verkopen die niet ter plekke in een inrichting/uitbating (horecazaak, fuifzaal e.d.) of op een door het stadsbestuur vergund evenement worden geconsumeerd;

Overwegende dat de openbare ordeverstoring op de vermelde locaties en tijdstippen in de hand gewerkt wordt door de verkoop van alcoholhoudende dranken in het verkooppunt.

Overwegende dat de nachtelijke verkoop van alcohol in nachtwinkels e.d. in die zin verschilt van het verkopen en schenken van alcohol in horecazaken, fuifzalen e.d., doordat uitbaters van horecazaken en organisatoren van fuiven controle kunnen en moeten uitoefenen om de goede orde in hun zaak te bewaren en in die zin een verantwoordelijkheid hebben die duidelijk verschilt van een winkelier of uitbater van een automatenshop, waar men de goederen in principe niet ter plaatse consumeert. Verkoop in bvb. een zgn. nachtwinkel of via de automatenshop vindt dus plaats in een andere context waarbij er geen controle is op het gebruik van de goederen.

Overwegende dat de situatie ook anders is voor de organisatoren van evenementen op het openbaar domein, wanneer zij dranken verkopen en schenken aan de toeschouwers of deelnemers aan hun evenement, doordat aldaar aan de toegekende vergunningen steeds bepalingen zijn opgenomen die de verkoop en consumptie van alcohol reguleren. Daarnaast zijn evenementen op het openbaar domein steeds bekend bij politie en betrokken stadsdiensten, waardoor eventueel bijkomende begeleidende of repressieve maatregelen kunnen genomen worden.

Overwegende dat het alcoholverkoopsverbod buiten de eigenlijke drankgelegenheden en de evenementen, best concreet gesitueerd wordt tussen 23.00 uur en 08.00 uur. In deze periode doet zich immers het gros van de openbare ordeverstoring voor. Dit wordt ook bevestigd door de ervaringen en de verslaggeving van de politie.

Overwegende dat het verbod niet principieel beperkt kan worden gehouden tot bijvoorbeeld de binnenstad, maar best voor het gehele grondgebied wordt opgelegd; daar immers gebleken is (zie hierboven) dat de overlast zich ook voordoet in de omgeving van nachtelijke verkooppunten in de rand.

Overwegende dat een tijdelijke administratieve sluiting van de inrichting/uitbating, opgelegd door het college van burgemeester en schepenen cfr. artikel 119*bis* Nieuwe Gemeentewet, in deze aangelegenheid als de meest aangewezen en passende sanctie voorkomt, eerder dan een klassieke strafrechtelijke politiestraf; dat zo'n sluiting de meest concreet voelbare en zichtbare sanctie is waarmee een verbodovertreedende verkoper kan worden geconfronteerd;”

Uit deze motivering blijkt dat het verbod is ingegeven omdat de verwerende partij “inzonderheid in de periode 1 mei - t/m 30 september aantoonbaar geconfronteerd wordt met overlast- en gezondheidsbedreigende fenomenen die duidelijk en specifiek verband houden met de nachtelijke verkoop van alcoholhoudende dranken door winkels en automaten waar die niet ter plekke worden geconsumeerd”, namelijk openbare ordeverstoring, drempelverlaging tot

het bekomen van alcoholische dranken en illegale verkoop van deze dranken. Deze overlastfenomenen heten zodanig te zijn en zich zo frequent en verspreid voor te doen dat ze niet afdoende kunnen worden aangepakt met individuele *ad hoc* politiemaatregelen door de burgemeester, maar dat ze verplichten tot een verbod om tijdens de maanden mei tot september 's nachts alcoholhoudende dranken te verkopen die niet ter plekke worden geconsumeerd.

10. Het motief dat de verstoring van de openbare orde en de openbare (nacht)rust door de nachtelijke verkoop in nachtwinkels van alcoholhoudende dranken geschiedt, noch dat de beweerde overlast zich voordoet in de buurt van alle nachtwinkels ongeacht hun locatie op het grondgebied van de stad Brugge, vinden steun in het overgelegde administratief dossier.

Weliswaar, ter staving van het feit dat de concreet opgesomde overlastfenomenen “duidelijk en specifiek” verband zouden houden met de nachtelijke verkoop van alcoholhoudende dranken door verkooppunten waar niet ter plekke wordt geconsumeerd, wordt in de hiervoor aangehaalde aanhef van de politieverordening verwezen naar “de ervaringen en verslaggeving van de politie” en stelt de verwerende partij in de memorie van antwoord uitdrukkelijk voort te gaan “op constatering, ervaringen en empirische bevindingen”, ter zake wordt echter voor de Raad van State geen enkel stuk noch enige verduidelijking of precisering bijgebracht. Dat, zoals de verwerende partij betoogt in de laatste memorie, “de gemeentelijke mandatarissen [...] perfect [weten] dat op locaties buiten de uitgangsbuurt waar nachtwinkels gevestigd zijn, de nachtelijke verkoop van alcohol een bedreiging is voor de leefbaarheid van de buurten”, ontslaat de verwerende partij niet van haar algemene verplichting om, bij betwisting, het bestaan en de juistheid van de motieven voor regelgevend optreden aan te tonen. Voorts tonen de ervaringsregels en regelen van algemene bekendheid waarop de verwerende partij zich in de laatste memorie beroept, niet aan dat ordehandhavend optreden ten aanzien van alle nachtwinkels vereist was.

Als zodanig, is de Raad van State niet in staat zijn controle op de rechtmatigheid en wettigheid van de politieverordening uit te oefenen, meer bepaald om uit te maken of de beweerde overlastfenomenen zich daadwerkelijk voordoen of zich daadwerkelijk dreigen voor te doen, hoe ernstig ze dan wel zijn

en waar ze zich voordoen of dreigen voor te doen en of ze, zoals de verwerende partij beweert, “duidelijk en specifiek verband houden” met de nachtelijke verkoop van alcoholhoudende dranken door verkooppunten waar niet ter plekke wordt geconsumeerd. Weliswaar moet niet worden aangetoond dat het gaat om een “noodzakelijke voorwaarde”, noch moeten “intentieprocessen” kunnen worden verweten aan de uitbaters van die nachtwinkels, niettemin moet op voldoende wijze worden aangetoond dat, zoals de verwerende partij beweert, die nachtelijke verkoop van alcohol een “belangrijke factor” speelt bij het ontstaan van de zich beweerdelijk in ernstige mate voordoende nachtelijke ordeverstoring, opdat een optreden waarbij de uitbating van alle nachtwinkels aan beperkingen wordt onderworpen, kan worden gerechtvaardigd. Een beroep op het gelijkheidsbeginsel om te rechtvaardigen dat het verbod “maar best voor het gehele grondgebied” wordt opgelegd, faalt: de gelijkheidsregel vergt niet dat ook ongelijke situaties - te dezen: nachtwinkels die voor overlast zorgen en andere die dat niet doen - op dezelfde wijze behandeld worden.

11. Wat het motief betreft dat de gezondheid van voornamelijk jongeren door de nachtelijke verkoop van alcohol bedreigd zouden worden door de drempelverlaging en de illegale verkoop, kan met verzoeker worden aangenomen dat “dit niet meer dan een loutere, niet-gestaafde aanname” is waarop het verbod niet kan worden gesteund.

12. Uit wat voorafgaat volgt dat de verwerende partij er niet in slaagt met een minimum aan concrete gegevens aan te tonen op welke vastgestelde feiten de gemeenteraad zich baseert om aannemelijk te maken dat de bestreden beperking van de vrijheid van handel en nijverheid steun vindt in de beweerde ordehandhavingsbehoeften. Aldus gaat de opgelegde beperking de concrete ordehandhavingsbehoeften van de verwerende partij te buiten en stelt zij een te verre gaande beperking aan de besproken vrijheid.

De politieverordening dient aldus met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten.

13. Nu niet wordt betwist dat de bestreden beslissing haar enige rechtsgrond heeft in de politieverordening waarvan hiervoor is vastgesteld dat

deze buiten toepassing moet worden gelaten, volgt dat de bestreden beslissing zonder rechtsgrond is en derhalve onwettig is.

14. Het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge van 12 augustus 2011, tot administratieve sluiting van de uitbating van verzoeker voor 7 dagen wegens overtreding van de politieverordening met betrekking tot nachtelijke alcoholverkoop, sluiting ingaande op 22 augustus 2011 (00:00u) en lopende tot en met maandag 29 augustus 2011 (00:00u).

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 25 september 2014, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Dierk Verbiest