

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe VAKANTIEKAMER

A R R E S T

**nr. 235.518 van 15 juli 2016
in de zaak A. 219.673/X-16.674.**

In zake : de BVBA RAMSES
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Filip De Preter, Dirk Lindemans en
 Bert Van Herreweghe
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de BURGEMEESTER VAN DE STAD VILVOORDE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gitte Laenen
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 8 juli 2016, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van de burgemeester van de stad Vilvoorde van 4 juli 2016 om aan de inrichting Starcasino, Schaarbeeklei 170 te Vilvoorde, een sluitingsuur voor het publiek op te leggen van 01.00 u tot en met 08.00 u.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een administratief dossier ingediend.

 De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 juli 2016, om 11.00 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Filip De Preter en Bert Van Herreweghe, die verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaten Yasmine D’hanis en Jonas De Wit, die *loco* advocaat Gitte Laenen verschijnen 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. Verzoekster baat te Vilvoorde, Schaarbeeklei 170, de speelautomatenhal Starcasino uit. Op de inrichting wordt op 13 mei 2016, omstreeks 05.00 u, een overval gepleegd. In verband met de overval wordt iemand verdacht die vijf uur voordien in de inrichting binnenkwam op voorlegging van een identiteitskaart “die geen enkele gelijkenis vertoont met de fysionomie van betrokkene”.

Met een brief van 2 juni 2016 wordt verzoekster uitgenodigd om op 14 juni 2016 door de burgemeester te worden gehoord “naar aanleiding van overval op 13 mei 2016 – toegangscontrole”.

Blijkens het proces-verbaal van de hoorzitting geeft verzoekster toe dat er een ernstige fout is gebeurd bij de toegangscontrole, deelt zij mee dat de betrokken werknemer is ontslagen en stelt zij een aantal maatregelen voor.

Op 23 juni 2016 ontvangt verzoekster vanwege de burgemeester een voorstel van overeenkomst. Het voorstel voorziet onder meer in de afspraak dat verzoekster “een stappenplan met concrete acties in het kader van een betere beveiliging en toegangscontrole van Star Casino” zal opstellen, en dat zij een sluitingsuur zal respecteren van 01.00 tot 08.00 u zolang het stappenplan niet gevalideerd werd door het college van burgemeester en schepenen.

Verzoekster schrijft in een brief van 1 juli 2016 aan het college van burgemeester en schepenen, waarvan de burgemeester een kopie per e-mail krijgt, dat zij extra maatregelen nam en plant. Een stappenplan is bijgevoegd. Wat een sluitingsuur betreft, merkt verzoekster op:

“Echter begrijpen wij niet welk nut een sluitingsuur kan hebben en welk het verband is tussen een sluitingsuur en de gebeurde overval of de vraag naar een betere toegangscontrole vanuit het stadsbestuur. Zulke maatregel zal enkel de onveiligheid in de hand werken omdat personen met foute bedoelingen (onterecht) denken dat zulk moment mogelijkheden biedt tot het maken van een buit. Daarenboven bestaat er een zeer groot risico op inbraak.

Daarnaast is er de grote economische schade. Zulk sluitingsuur zou nefast zijn voor onze onderneming temeer gelet op de extra investeringen in veiligheid die van ons worden verwacht en de zware investeringen die we hebben gemaakt bij de verhuis enkele jaren geleden naar onze huidige lokatie aan de Schaarbeeklei. Wij kunnen gerust stellen dat de invoering hiervan in realiteit neerkomt op een sluiting van onze zaak met een verlies aan jobs, leegstand en dergelijke tot gevolg.”

In eerste instantie reageert de burgemeester, in een mail van dezelfde dag, dat hij het een “[r]jaar maneuver” vindt “van iemand die zelfs niet reageert op een ontwerp-overeenkomst die werd doorgestuurd na onze hoorzitting”.

In een mail van 4 juli 2016 schrijft de burgemeester: “Ik leg uw voorstellen voor advies voor aan het college van burgemeester en schepenen tijdens de eerstvolgende zitting; volgende week woensdag”.

Dezelfde dag beslist hij om op grond van de artikelen 133 en 135 van de nieuwe gemeentewet aan de inrichting Starcasino een sluitingsuur op te leggen van 01.00 tot en met 08.00 uur (artikel 1). Het sluitingsuur wordt

geëvalueerd nadat de maatregelen voorgelegd door Starcasino aanvaard zijn door het college van burgemeester en schepenen (artikel 2). Gemotiveerd wordt:

“Overwegende dat blijkens een administratief verslag dat mij door de politiediensten van VIMA op 23 mei 2016 ter kennis is gesteld, op 13 mei 2016 op 5.14 u een oproep binnenkwam met betrekking tot een overval in de Star Casino, Schaarbeeklei 170, 1800 Vilvoorde;

Overwegende dat het verontrustend is dat de eerste verdachte zich heeft aangeboden in de Star Casino; dat deze persoon een identiteitskaart heeft voorgelegd die geen enkele gelijkenis vertoont met de fysionomie van betrokkene;

Overwegende dat de toegangscontrole terecht streng geregeld is in de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers; dat deze wetgeving het overtreden van de regels met betrekking tot de toegangscontrole straft;

Overwegende dat voormelde regelgeving niet verhindert dat de burgemeester dient op te treden met een bestuurlijke maatregel als er gevaar is voor de openbare orde;

Overwegende dat de verantwoordelijken van de Star Casino werden uitgenodigd op een hoorzitting op 14 juni 2016;

Overwegende dat de verantwoordelijken erkennen dat er een zware fout is gebeurd met betrekking tot de toegangscontrole;

Overwegende dat Star Casino dringend bijkomende maatregelen moet nemen zodat zij terug in staat is om de veiligheid van eenieder te garanderen; dat het tot dan noodzakelijk is om een sluitingsuur op te leggen, zowel om het personeel, de bezoekers als de voorbijgangers te beschermen; dat het grootste risico op overvallen of het aantrekken van ongenode gasten zich vanaf middernacht voordoet;

Overwegende dat mijn ambt een afweging dient te maken tussen het recht op openbare rust en veiligheid (artikel 135 nieuwe gemeentewet) en het recht om een handelszaak uit te baten (decreet d’Allarde van 2-17 maart 1791; Wetboek Economisch Recht);

Overwegende dat er overvloedige rechtspraak van de Raad van State is die stelt dat het recht om een handelszaak uit te baten, de gemeenten het recht niet ontnemt om maatregelen te nemen in het kader van de handhaving van de openbare orde (RvST, BVBA Ramses, nr.83.940 van 7 december 1999);

Overwegende dat er een tendens bestaat dat op de burgemeester een toenemende aansprakelijkheid weegt, niet alleen burgerrechtelijk maar ook strafrechtelijk;

Overwegende dat, in tegenstelling tot private rechtspersonen, gemeenten niet strafrechtelijk kunnen vervolgd worden en dat de overheid verwacht dat de burgemeester [daad]krachtig optreedt;

Overwegende dat niet de zwaarste maatregel, de sluiting, zal opgelegd worden;

Overwegende dat een efficiëntere maatregel, het opleggen van een sluitingsuur is;

Gelet op het proces-verbaal van hoorzitting van 14 juni 2016

Overwegende dat het sluitingsuur zal geëvalueerd worden.”

IV. Schorsingsvoorwaarden

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

V. Voorwaarde van een uiterst dringende noodzakelijkheid

Uiteenzetting van verzoekster

5. Verzoekster betoogt aan de hand van een analyse van de gegevens uit “het ‘KATE Casino Monitoring Systeem’, zoals geïnstalleerd in Star Casino Vilvoorde” dat het opgelegde sluitingsuur, waarvan het “volstrekt onzeker en onduidelijk” is of en wanneer het wordt opgeheven, een negatief verschil in spelactiviteit zal opleveren van “- 33,9 %”. Met haar stuk 12 beargumenteert zij dat de inrichting niet langer winstgevend zal zijn en dat finaal zelfs de levensvatbaarheid van de handelszaak in het gedrang kan komen. Rekening moet ook gehouden worden, volgens verzoekster, met de zware investeringen die zij uitvoerde naar aanleiding van haar verhuis enkele jaren geleden naar de huidige locatie en met de financiële inspanningen die zij bijkomend leverde sinds de overval. In de periode tussen 01.00 u en 08.00 u wordt de speelautomatenhal gemiddeld genomen het drukst bezocht. De sluiting tijdens die uren dreigt een blijvend cliënteelverlies mee te brengen. De speelautomatenhal is de enige inrichting die verzoekster uitbaat; er is wel nog een pas gestarte onlineactiviteit maar die is nog niet winstgevend. In de gegeven omstandigheden is de impact op haar uitbating onverenigbaar met de behandelingstermijn van een gewone

vordering tot schorsing en is een behandeling bij uiterst dringende noodzakelijkheid gerechtvaardigd.

Beoordeling

6. Verzoeksters betoog overtuigt. De aangevoerde argumentatie en stavingsstukken doen er, tezamen genomen, genoegzaam van blijken, niet slechts dat de zaak te spoedeisendheid is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring, maar dat er een zodanig dringende noodzakelijkheid mee gemoeid is dat zelfs de behandelingstermijn van een gewone vordering tot schorsing nog te lang is.

Overigens is de verwerende partij door verzoekster op voorhand, op 1 juli 2016, uitdrukkelijk geattendeerd op de grote economische schade die zij door een sluitingsuur van 01.00 u tot 08.00 u zou lijden en had de burgemeester daar in de bestreden beslissing geen ander antwoord op dan dat het opleggen van een sluitingsuur “niet de zwaarste maatregel” is.

7. De eerste schorsingsvoorwaarde is vervuld.

VI. Voorwaarde van een ernstig middel

Uiteenzetting van het middel

8. Verzoekster voert in een eerste middel de schending aan van onder meer de artikelen 133 en 135 van de nieuwe gemeentewet, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, het materiële motiveringsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

In een eerste en tweede middelonderdeel doet zij onder andere gelden dat de bestreden beslissing niet op voldoende vaststaande en deugdelijke grond berust, en gebaseerd is op een kennelijk foutieve inschatting van het

gevaarrisico en van wat als preventieve maatregel passend is om dat risico tegen te gaan.

Er ligt volgens haar geen enkel concreet gegeven voor waaruit blijkt dat haar inrichting enig risico voor de openbare orde inhoudt. Integendeel blijkt onder meer dat verzoekster na het incident meteen aanvullende veiligheidsmaatregelen heeft genomen. Daar wordt echter met geen woord over gerept in de bestreden beslissing, laat staan nog dat de maatregelen worden afgewogen tegen de sluitingsmaatregel die eenzijdig en zonder duidelijke tijdsbeperking wordt opgelegd.

De concrete aanleiding tot de sluitingsmaatregel is de overval en de “zware fout” die verzoekster verweten wordt inzake de toegangscontrole. Het opgelegde sluitingsuur, dat niet in de tijd beperkt is, gaat de concrete ordehandhavingsnoden volledig te buiten: ten eerste is het verband met de openbare orde en veiligheid niet in te zien; ten tweede zal de maatregel de onveiligheid in de hand werken, zoals in de brief van 1 juli 2016 wordt aangegeven; ten derde is het betrokken personeelslid onmiddellijk ontslagen; ten vierde heeft verzoekster zich ertoe geëngageerd om naast de al bestaande veiligheidsmaatregelen ook nog bijkomende veiligheidsmaatregelen te nemen; ten slotte achten ook de politiediensten de maatregel niet noodzakelijk.

Beoordeling

9. Aan de basis van de bestreden politiemaatregel ligt een administratief verslag van 23 mei 2016 van de politie waarin aan de burgemeester wordt meegedeeld dat er een overval plaatshad op Starcasino en dat van de feiten proces-verbaal werd opgesteld. Toegevoegd wordt:

“Het lijkt mij opportuun om de aandacht te trekken op een specifieke vaststelling in het proces-verbaal. De eerste verdachte heeft zich omstreeks 00:25 aangeboden. Deze heeft een identiteitskaart voorgelegd die geen enkele gelijkenis vertoont met de fysionomie van betrokkene.

Deze vaststelling doet op zijn minst het vermoeden rijzen dat de toegangscontrole niet gebeurd is zoals het hoort. Deze tekortkoming zou gezien kunnen worden als een inbreuk op een passage uit artikel 2 van de

convenant. ‘De kwaliteitstoets heeft zowel betrekking op de vormgeving en inrichting van de zaak als op de service en begeleiding van de bezoekers’.”

Met andere woorden wordt de gebrekkige toegangscontrole in het verslag op het eerste gezicht louter gezien als een tekortkoming aan een kwaliteitsvoorwaarde waaraan verzoeksters speelzaal volgens het met de gemeente gesloten convenant moet voldoen, niet als enige vorm van verstoring van de openbare orde. Evenmin wordt tussen de gebrekkige toegangscontrole als zodanig en de overval van vier à vijf uur later zelfs maar het geringste verband gelegd.

10. Toch acht de burgemeester het nodig en efficiënt om vanwege de onvoldoende toegangscontrole aan de inrichting van verzoekster een sluitingsuur op te leggen met het oog op de handhaving van de openbare rust en veiligheid en de bescherming van het personeel, de bezoekers en de voorbijgangers.

In welk opzicht de sluiting voor “de veiligheid van eenieder” nodig is of er ten minste toe kan bijdragen, wordt noch in de bestreden beslissing zelf, noch in het administratief dossier verklaard. Het is des te minder duidelijk waar de burgemeester uit het verhoor van 14 juni 2016 en de brief en e-mail van verzoekster van 1 juli 2016 wist dat het personeelslid, verantwoordelijk voor de gebrekkige controle, was ontslagen, dat sinds de overval in de aanwezigheid van een veiligheidsagent tijdens de avonduren en in verbeteringen aan het alarmsysteem werd voorzien, dat slagbomen met nummerplaatherkenning zullen worden geplaatst en zelfs een toegangssysteem zal worden geïnstalleerd op basis van gezichtsverificatie en -herkenning.

11. Ten minste in de huidige stand van de procedure blijkt aldus niet dat de bestreden sluitingsmaatregel op toereikende materiële motieven berust. Het eerste middel is in de aangegeven mate ernstig.

Ook aan de tweede en laatste cumulatieve schorsingsvoorwaarde is voldaan.

BESLISSING

De Raad van State schorst de beslissing van de burgemeester van de stad Vilvoorde van 4 juli 2016 om aan de inrichting Starcasino, Schaarbeeklei 170 te Vilvoorde, een sluitingsuur voor het publiek op te leggen van 01.00 u tot en met 08.00 u.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien juli 2016, door de Raad van State, XIIe vakantiekamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust