

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.460 van 18 november 2016
in de zaak A. 220.689/X-16.781.**

In zake : de VZW PANORAMA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Liesbeth Peeters
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Ballaarstraat 73
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bert Beelen
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Justus Lipsiusstraat 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 14 november 2016, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen van 7 november 2016 waarbij verboden wordt om in de feestzaal “Panorama”, Bisschoppenhoflaan 608 te 2100 Deurne, enige vorm van activiteit of uitbating uit te oefenen gedurende twee weken, ingaande op maandag 14 november 2016 om 00.00 u om te eindigen op zondag 27 november 2016 om 24.00 u.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 november 2016, om 10.30 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Liesbeth Peeters, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Liesbeth Peeters, die *loco* advocaat Bert Beelen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts 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 de feestzaal “Panorama” uit te 2100 Deurne, Bisschoppenhoflaan 608.

Klachten van buurtbewoners geven aanleiding tot gesprekken tussen verzoekster en commissaris A. G. van de lokale politie Antwerpen, op 7 april 2016 en 9 mei 2016. Daarbij worden afspraken gemaakt over de blaffende honden van (de ondervoorzitter van) verzoekster, de buitenlichten, overlast door feestvierders.

Op 18 mei 2016 wordt door de lokale politie aan verzoekster een “laatste verwittiging” bezorgd.

Commissaris A. G. verzoekt de burgemeester op 23 september 2016 “om tot sluiting over te gaan van feestzaal Panorama in het kader van

artikel 134^{quater} van de Nieuwe Gemeentewet wegens ernstige overlast en verstoring van de openbare orde, rust en veiligheid”.

Verzoekster wordt gehoord op 11 en 18 oktober 2016.

De burgemeester besluit op 7 november 2016 dat het verboden is in de feestzaal “Panorama” enige vorm van activiteit of uitbating uit te oefenen van maandag 14 november 2016, 00.00 u, tot zondag 27 november 2016, 24.00 u. Voor de concrete gegevens in verband met de verstoring van de openbare orde wordt hoofdzakelijk uitgeweid over de honden die aan de achterzijde van de inrichting verblijven en blaffen en janken, de luidruchtige feestvierders en spelende kinderen, en de elektronisch versterkte muziek.

IV. Ontvankelijkheid

4. De verwerende partij werpt geen ontvankelijkheidsexcepties op: de ontvankelijkheid *ratione temporis* wordt uitdrukkelijk niet betwist; wat het belang betreft, beperkt de verwerende partij zich ertoe om onder verwijzing naar bepaalde opmerkingen inzake de schorsingsvoorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid, te opperen: “Uw Raad zal wel willen oordelen omtrent de vraag of verzoekende partij een rechtmatig belang heeft bij de procedure”.

V. Schorsingsvoorwaarden

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

VI. Schorsingsvoorwaarde van een ernstig middel

A. Vooraf

6. Naar de mening van de verwerende partij lijkt verzoekster “dermate veel woorden nodig te hebben voor [de] uiteenzetting [van de middelen] dat dit niet strookt met het benodigde ‘kennelijk karakter van de onwettigheid’”. Zij gaat er daartoe van uit “dat verzoekende partij maar liefst zestig (!) bladzijden nodig heeft om de beweerde onwettigheid van de bestreden beslissing uiteen te zetten”.

7. De tegenwerping mist ten minste feitelijke grond. Verzoeksters uiteenzetting van de middelen beslaat minder dan twintig bladzijden. Dat is nog geen derde van de beweerde zestig bladzijden.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van verzoekster

8. Verzoekster leidt een eerste middel af “uit de schending van de artikelen 134^{quater} Nieuwe Gemeentewet, artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli [1991] betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen [...], de materiële motiveringsplicht, redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur”.

Toegelicht wordt in de eerste plaats dat de bestreden beslissing deugdelijke motieven mist. Een verstoring van de openbare orde heet niet bewezen te zijn. De verwerende partij valt zonder meer twee klagende buurtbewoners bij zonder rekening te houden met de gegevens in het dossier en zonder rekening te houden met de maatregelen die verzoekster nam. Voorts overstijgt de beweerde hinder niet de hinder van nabuurschap en kwam het bijgevolg niet de burgemeester toe om ertegen op te treden, maar de vrederechter.

Voorts betoogt verzoekster dat de beweerde verstoring van de openbare orde niet gelinkt is aan de inrichting. De bestreden beslissing verbindt het blaffen van de honden ten onrechte aan de exploitatie van de feestzaal, terwijl het een en het ander volledig losstaan van elkaar.

Nog volgens het eerste middel is de opgelegde sluiting “disproportioneel en kennelijk onredelijk”. De processen-verbaal met betrekking tot het blaffen van honden buiten beschouwing gelaten, zijn er met betrekking tot de periode van februari 2016 tot oktober 2016 “slechts vier administratieve akten opgesteld die handelen over een beweerde geluidshinder van de feestzaal”. “Het betreft dus slechts vier processen-verbaal op basis waarvan de huidige sluitingsmaatregel is gevorderd en thans ook is bevolen (!)”: een proces-verbaal van 22 april 2016, van 4 juni 2016, van 8 mei 2016 en van 9 oktober 2016. Er is slechts twee keer buiten een geluidsmeting uitgevoerd: op 8 mei 2016 en 9 oktober 2016, telkens op de perceelgrens. “Op basis van deze twee – zeer beperkte – vaststellingen, kan niet een dergelijke maatregel zoals vandaag voorligt, bevolen worden.” De bestreden beslissing is niet evenredig tot het doel dat er mee wordt nagestreefd. Dit doel “werd al vervuld” door de inspanningen van verzoekster zelf. “Voor de tweemaal dat er een meting is gedaan met geluid, op de perceelgrens, is het dan ook niet redelijk om een sluiting te bevelen.”

Beoordeling

9. Al geruime tijd zijn er klachten van buurtbewoners met betrekking tot de feestzaal van verzoekster. Nadat commissaris A. G. en verzoekster daarover gesprekken hadden op 7 april 2016 en 9 mei 2016 en er daarbij afspraken werden gemaakt om aan de klachten tegemoet te komen, wordt op 18 mei 2016 door de politie aan verzoekster een “laatste verwittiging” bezorgd. Daarin wordt opgemerkt dat verzoekster te weinig maatregelen neemt om de verstoring van de openbare orde te vermijden. Meegedeeld wordt dat wanneer nogmaals wordt vastgesteld dat de zaak voor overlast zorgt, verdere stappen zullen worden ondernomen die tot sluiting van de zaak kunnen leiden. “Wij hopen echter”, zo wordt er aan toegevoegd, “dat u spontaan op ons verzoek

ingaat en zelf de nodige initiatieven neemt om verdere hinder voor de buurtbewoners te voorkomen.”

Uiteindelijk zijn het hoofdzakelijk nieuwe feiten van geluidsoverlast door muziek en feestvierders die commissaris A. G. ertoe brengen om op 23 september 2016 aan de burgemeester te vragen tot sluiting over te gaan wegens ernstige overlast en verstoring van de openbare orde, rust en veiligheid. Op het eerste gezicht is die geluidsoverlast te beschouwen als de directe aanleiding tot, en het determinerende motief voor, de bestreden beslissing.

10. Wat deze geluidshinder van de feestzaal betreft, zouden er volgens verzoekster te weinig deugdelijke vaststellingen voorhanden zijn om een sluiting van twee weken te verantwoorden. Dit kan vooralsnog niet worden gevolgd.

11. Dat de klachten ter zake beweerdelijk “slechts” van één of twee buurtbewoners afkomstig zouden zijn, spreekt als zodanig niet tegen dat er sprake kan zijn van verstoring van de openbare orde en rust.

Voorts is het onjuist dat de klachten “zonder meer” zouden zijn bijgevallen. Verzoekster verwijst in dit verband naar vier processen-verbaal. In die processen-verbaal, evenwel, geven de verbalisanten als hun eigen “vaststellingen” weer dat de muziek storend is, de omwonende overlast bezorgt, gepaard gaat met overlast door mensen die weg en weer lopen over het pad, dat de muziekhinder overduidelijk is, de geproduceerde muziek in de feestzaal de vrije doorgang naar buiten heeft en het muziekvolume niet aangepast is aan de open deuren, dat het stoorgeluid in de vorm van muziek en gezang duidelijk te horen is en niet de elementaire voorzorgen zijn genomen om hinder naar de buurt te voorkomen door het muziekvolume aan de open deuren aan te passen of de deuren te sluiten, dat de veranda als een soort van klankkast werkt van zodra een van de deuren of ramen openstaat, het gebruik van de achterkant als in- en uitgang voor de nodige hinder zorgt, ook het oprijden van voertuigen om

personen af te halen voor de nodige hinder zorgt waardoor de buurtbewoners niet kunnen slapen of wakker worden.

Vooralsnog kan de Raad van State er niet toe komen de beoordeling van die vastgestelde geluidshinder als zijnde een verstoring van de openbare orde en rust, als foutief te beschouwen. Anders dan in de zaak die tot het arrest leidde waarnaar verzoekster verwijst, lijken er hier wel voldoende objectieve gegevens voorhanden waarop de burgemeester kon steunen om de lawaaihinder redelijkerwijze “als een verstoring van de openbare rust in de buurt te katalogeren”. De omstandigheid dat er slechts twee keer een geluidsmeting zou zijn uitgevoerd, staat daar op het eerste gezicht niet aan in de weg.

12. Om de ordeverstoring te doen ophouden en de rust in de buurt te doen weerkeren, achtte de burgemeester het nodig een uitbatingsverbod gedurende twee weken op te leggen “om betrokkenen ertoe aan te zetten zelf concrete en afdoende maatregelen te nemen om de verstoring van de openbare orde te voorkomen”. Verzoekster betwist de evenredigheid van het uitbatingsverbod omdat het overbodig is: verzoekster zou reeds zelf “alle mogelijke maatregelen” hebben genomen, maar de verwerende partij houdt er ten onrechte geen rekening mee.

Meer bepaald verwijst verzoekster, wat de geluidshinder door de feestzaal betreft, naar het feit dat zij “de huurcontracten heeft aangepast, de feestvierders heeft verboden om binnen en buiten te lopen via de achteringang, de feestvierders heeft verboden te claxonneren bij het op- en afrijden van de parking, de feestvierders heeft verboden de achterdeur open te zetten, een steward aan de achterdeur heeft gezet”.

De verwerende partij heeft deze beweerde demarches geenszins over het hoofd gezien.

Wat het aangepaste huurcontract betreft “met opname van clauses om onder meer de huurder aansprakelijk te stellen voor schade

ingevolge overtreding geluidsnormen, voor misbruik van de nooduitgang, voor rondhanggedrag van kinderen en onnodig claxonneren” wordt in de bestreden beslissing onder meer uitdrukkelijk overwogen dat niet is aangetoond “dat deze overeenkomst ook daadwerkelijk gebruikt wordt”. De hieruit blijkende argwaan lijkt terecht. Niettegenstaande verzoekster op 7 april 2016 jegens de politie toezegde in het vervolg aangepaste contracten te zullen gebruiken, heeft het onderzoek van het auditoraat uitgewezen dat zij zich daar niet aan houdt.

Ook wat het beweerde gebruik van een portier betreft die de klanten bij het buitengaan zou aanmanen om de rust te bewaren, wordt in de bestreden beslissing geoordeeld dat dit “op geen enkele wijze objectief aangetoond [kan] worden”. Dit is vooralsnog niet verkeerd gebleken. Elke staving van het beweerde gebruik van een portier lijkt te ontbreken.

13. Uit wat voorafgaat, volgt dat de burgemeester op het eerste gezicht niet ten onrechte van mening was dat de openbare orde door de gedragingen in verzoeksters inrichting verstoord wordt. Eveneens wordt er in de huidige stand van de procedure uit afgeleid dat verzoekster niet doet aannemen dat de burgemeester, door tegen het avondlijk en nachtelijk lawaai van de muziek en de feestvierders te zijn opgetreden met een exploitatieverbod van twee weken, de grenzen te buiten is gegaan van wat nog als redelijk of evenredig kan worden beschouwd.

14. In de gegeven omstandigheden lijkt het voor de wettigheid van de bestreden beslissing niet wezenlijk ter zake te doen of (ook) het blaffen van de honden mag worden aanzien als een gedraging in, of gelinkt aan, verzoeksters inrichting. De Raad van State beperkt zich ter zake dan ook tot het volgende.

Volgens de nota van de verwerende partij hebben de honden hun “hok in de tuin van [de] inrichting, zodat hun gedragingen, zijnde het blaffen, janken en huilen, op een plaats die door cliënteel (oneigenlijk) wordt gebruikt als parking achteraan, sowieso een gedraging in die inrichting uitmaakt”. Evenwel lijkt uit de vijf processen-verbaal die de verwerende partij in verband met het

blaffen bijbrengt (administratief dossier, stukken 3 tot 7) te kunnen worden opgemaakt dat alle vaststellingen gebeurden op een moment dat er geen festiviteit of andere activiteit in de inrichting plaatsvond.

15. Het middel is niet ernstig.

C. Tweede middel

Uiteenzetting van verzoekster

16. In een tweede middel voert verzoekster de schending aan “van artikel 6.2 EVRM, de hoorplicht, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 en het materiële motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur”.

Uiteengezet wordt in de eerste plaats dat de hoorzitting op een onredelijk korte termijn werd georganiseerd.

In de tweede plaats beklaagt verzoekster zich erover dat zij nog steeds niet beschikt over al de processen-verbaal waarnaar in het administratief dossier wordt verwezen en waarop de bestreden beslissing berust.

In de derde plaats doet verzoekster gelden dat zij moest vaststellen “dat de dienst Bestuurlijk Handhaving spontaan een proces-verbaal met vaststellingen dd. 9 oktober 2016 toevoegde aan het administratief dossier”, terwijl “verzoekende partij nog niet eens de mogelijkheid [had gekregen] om hierover een verklaring bij de politie af te leggen (pas op 24 oktober 2016) zodat het proces-verbaal van 9 oktober 2016 volledig eenzijdig is”.

Beoordeling

17. Verzoekster is er met een brief van 29 september 2016 van verwittigd geworden dat de burgemeester overwoog haar instelling te sluiten op grond van artikel 134^{quater} van de Nieuwe Gemeentewet. Een kopie van de

administratieve akte waarin de “ernstige feiten [...] die een inbreuk vormen op de openbare orde” waren opgenomen, was bijgevoegd. Verzoekster is uiteindelijk twee keer gehoord, een eerste keer op 11 oktober 2016 en een tweede keer op 18 oktober 2016. Zij legde telkens een verweernota met stavingsstukken neer.

In dit licht kan de enkele omstandigheid dat het administratief dossier op 10 en 13 oktober 2016 is aangevuld met zeven, respectievelijk drie processen-verbaal over blaffende honden en andere geluidshinder, op het eerste gezicht niet volstaan om tot een schending van de in het middel aangevoerde rechtsregels te besluiten.

18. Wat de onmogelijkheid betreft om de, of sommige, processen-verbaal in te zien, wordt in de bestreden beslissing op het eerste gezicht terecht geargumenteed, onder meer, dat verzoekster van de feiten waarover zij is gehoord op de hoogte werd gebracht door een administratieve akte die uitgaat van de politie en waarin de feiten die de openbare-ordeverstoring moeten aantonen concreet en duidelijk naar plaats, tijd en ruimte omschreven worden.

In de nota voegt de verwerende partij daar, niet ongeloofwaardig, aan toe dat de burgemeester zelf “slechts de beschikking krijgt over administratieve aktes – waarin bepaalde persoonsgegevens[s] zijn weggelaten – en niet over de originele processen-verbaal”, en dat verzoekster vraagt om de overlegging van stukken waarover de burgemeester zelf niet beschikt.

Overigens maakt verzoekster in de betrokken grief niet inzichtelijk hoe zij door de niet-inzage van de bedoelde processen-verbaal concreet in haar belangen is geschaad.

Een en ander is tenminste in de huidige stand van de procedure van aard te verantwoorden dat de grief niet ernstig is.

19. De omstandigheid dat verzoekster pas op 24 oktober 2016 in de mogelijkheid was een verklaring bij de politie af te leggen over het proces-

verbaal van 9 oktober 2016, heeft niet belet dat zij op 18 oktober 2016 al haar argumenten met betrekking tot dat proces-verbaal heeft kunnen en mogen inbrengen bij de burgemeester, auteur van de bestreden beslissing.

20. Ook het tweede en laatste middel is niet ernstig. Hieruit volgt dat alvast één van de cumulatieve grondvoorwaarden voor een schorsing niet is vervuld. Dit volstaat om de vordering in haar geheel te verwerpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 200 euro en een aan de verwerende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achttien november 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust