

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.699 van 9 februari 2018
in de zaak A. 216.417/X-16.298.**

In zake : de VZW ZUIDBUURT GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Griet Cnudde
kantoor houdend te 9000 Gent
Brabantdam 56
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de STAD GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Eyskens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bisschoffsheimlaan 33
2. de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 juli 2015, strekt tot de nietigverklaring van:

1° de beslissing van 23 februari 2015 van de gemeenteraad van de stad Gent tot vaststelling van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening ‘Raamprostitutie’;

2° het besluit van 23 april 2015 van de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen houdende goedkeuring van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening ‘Raamprostitutie’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de eerste verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 januari 2018.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Griet Cnudde, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en jurist Kaat Van Keymeulen, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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

3.1. Op 26 februari 2002 neemt de gemeenteraad van de stad Gent het bijzonder plan van aanleg nr. 121 ‘Binnenstad Deel Zuid’ (hierna: het BPA nr. 121) definitief aan. Bij ministerieel besluit van 29 november 2002 wordt het BPA nr. 121 goedgekeurd.

3.2. Volgens de memorie van toelichting bij het BPA nr. 121 wordt dit BPA begrensd door “de assen van de Muinklaan, de Jules Bruyckerdreef en de Vijfwindgatenstraat in het zuiden. In het westen, noorden en oosten wordt de

grens gevormd door de loop van de (voormalige) Schelde. De precieze begrenzing is aangeduid op plan”.

Verder vermeldt de memorie van toelichting bij het BPA nr. 121 met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur op het vlak van prostitutie het volgende:

“De prostitutieactiviteit is heden geconcentreerd in de Vanderdonckdoorgang en de Belgradostraat. De prostitutie in deze wijk is vooral raamprostitutie. Buurten met raamprostitutie worden veelal gekarakteriseerd als woon- of gemengde buurten. Dit is ook zo in de Belgradostraat. Daar waar er vroeger een zekere wisselwerking bestond tussen de winkelstraten en de prostituees stelt men vast dat de prostitutie in deze buurt steeds meer een negatief imago geeft. Deze negatieve beeldvorming heeft zijn weerslag op de gehele omgeving: verlaagde huurprijzen, leegstand, slechte bouwfysische toestand, het ontbreken van investeerders. Ook het openbaar domein is verwaarloosd.

Deze straten worden gekenmerkt door een onaantrekkelijke verschijning, kennen een slecht woningbestand en veel leegstand. De huurprijzen zijn er gemiddeld lager dan elders. Prostitutie oefent een storende aanwezigheid uit op de woonfunctie (slecht onderhouden panden, nachtlawaai).

Het Bijzonder Plan van Aanleg kan als instrument gebruikt [...] worden om een lokatiebeleid voor prostitutie vast te leggen. Het afbakenen van de buurt waar prostituées hun activiteiten mogen uitvoeren leidt tot een sterke herkenbaarheid (zowel van het prostitutiekwartier als van de woonbuurt) en biedt (rechts)zekerheid aan (nieuwe) bewoners en prostituees. Het concentreren van het prostitutiekwartier in de Vanderdonckdoorgang is een instrument om de leef- en omgevingskwaliteit in de wijk te verhogen. De woonfunctie wordt hierdoor in de betrokken woonstraten versterkt.

Tussen de prostitutiezone en een woonzone wordt een bufferzone ingeplant. Dit kan door kantoren of winkels in te planten. De harde zichtbare kern van de prostitutiewijk wordt omgeven door (zachte) niet-zichtbare prostitutiemogelijkheden in bars en clubs.”

3.3. De stedenbouwkundige voorschriften van het BPA nr. 121 voorzien in een “zone voor nachtbars en aanverwante activiteiten” (N), waar onder meer “nachtbars en bordelen” toegelaten zijn. Deze zone is voorzien in de Pieter Vanderdonckdoorgang en in de daarop aansluitende Schepenenvijverstraat. Waar de Pieter Vanderdonckdoorgang aansluit op de Brabantdam situeert zich de centrumzone B (CB), waar evenzeer nachtbars en aanverwante activiteiten zijn toegelaten.

De percelen gelegen langsheen de Belgradostraat worden overeenkomstig het BPA nr. 121 dan weer beheerst door de stedenbouwkundige voorschriften die gelden voor centrumzone A (CA), bestaande uit de zones B, C en D voor woningen en tuinen, en de Verwevingszone V. In die zones zijn nachtbars en bordelen niet toegelaten.

3.4. Naar aanleiding van aanhoudende klachten van bewoners uit de buurt Gent-Zuid richt de stad Gent een werkgroep “Zuidbuurt” (hierna: de werkgroep) op. De werkgroep bestaat uit het kabinet van de burgemeester, het kabinet van de schepen bevoegd voor stadsontwikkeling, ruimtelijke planning en wonen, de dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning, de dienst Lokale Preventie en Veiligheid, de juridische dienst, de dienst Stedelijke Vernieuwing en Gebiedsgerichte Werking, de politiezone Gent, het openbaar ministerie en de arbeidsauditeur.

De werkgroep stelt zich tot doel het uittekenen van een aanpak van het prostitutiebeleid in de “Zuidbuurt”, zijnde het gebied begrensd door de Zuidstationstraat, Vlaanderenstraat, Keizer Karelstraat en Lange Boomgaardstraat.

3.5. Op 20 mei 2014 wordt een document opgemaakt, waarin melding wordt gemaakt van 42 raamprostitutiepanden in de Schepenenvijverstraat, de Pieter Vanderdonckdoorgang, de Belgradostraat en de Brabantdam (op de hoek met de Belgradostraat).

Dit document onderzoekt met betrekking tot de raamprostitutie de volgende drie scenario's:

1. Bevriezen van het huidige aantal raamprostitutiepanden.
2. Concentratie van de panden in de Schepenenvijverstraat en de Pieter Vanderdonckdoorgang, waarbij de panden in (een deel van) de Belgradostraat verdwijnen.
3. Herlokalisatie van de raamprostitutie.

3.6. Na een olijsting van de pro's en contra's ervan besluit de werkgroep met betrekking tot het voormelde onderzoek onder meer dat het belangrijk is dat de (stedenbouwkundige) reglementeringen aangepast worden en dat er nieuwe verordeningen worden bepaald die ervoor zorgen dat er geen uitbreiding van het aantal panden/vitrines mogelijk is in deze buurt en dat een reglementering van de raamprostitutie zich opdringt, evenals een blijvende inzet naar ordehandhaving om de randcriminaliteit en overlast die nu gepaard gaan met dit fenomeen te bestrijden en beheersbaar te houden.

3.7. Op 28 november 2014 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent het ontwerp van stedenbouwkundige verordening 'raamprostitutie' (hierna: de stedenbouwkundige verordening) goed.

3.8. Op 9 januari 2015 brengt het departement Ruimte Vlaanderen advies uit over het ontwerp van de stedenbouwkundige verordening.

3.9. Op 15 januari 2015 brengt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening advies uit over het ontwerp van de stedenbouwkundige verordening.

3.10. Op 23 februari 2015 stelt de gemeenteraad van de stad Gent de stedenbouwkundige verordening vast.

Dit is het eerste bestreden besluit, dat als volgt luidt:

“DEEL 1 ALGEMEEN

Artikel 1

Begrippen

Raamprostitutiepand: elk gebouw waar een vitrine in zit

Raamprostitutieruimte: geheel van alle ruimtes die in functie staan van raamprostitutie

Vitrine: een ruimte met één of meer op de openbare weg/plaats georiënteerde ramen en/of deuren die bestemd is of gebruikt wordt om de aandacht van de voorbijgangers op de prostituee te vestigen

Prostituee: man of vrouw die zich beschikbaar stelt om seksuele diensten te verlenen aan een ander tegen een vergoeding

Werkruimte: afgesloten ruimte die bestemd is voor de feitelijke seksuele dienstverlening

Gemeenschappelijke ruimte: publiek toegankelijke onthaalruimte die deel uitmaakt van de raamprostitutieruimte, waar klanten de mogelijkheid hebben om drank te consumeren.

Sanitaire ruimte: afgesloten ruimte voorzien van minstens één wastafel, minstens één douche/bad en minstens één toilet

Artikel 2 Toepassingsgebied

Deze verordening is van toepassing op het volledige grondgebied van Gent.

DEEL 2 STEDENBOUWKUNDIGE VOORSCHRIFTEN

Artikel 3 Raamprostitutiepand

§1 Andere functies dan raamprostitutie, zoals wonen, moeten volledig afgescheiden zijn van de raamprostitutieruimte en moeten rechtstreeks toegankelijk zijn vanaf de openbare weg.

Met ‘rechtstreeks toegankelijk’ wordt bedoeld dat de andere functie vanaf de openbare weg kan betreden worden via een circulatieruimte (binnen of buiten het gebouw) die geen deel uitmaakt van de raamprostitutieruimte.

§ 2 Het is verboden om in een raamprostitutiepand ruimtes die nog niet in functie staan van de raamprostitutie, in te richten als vitrine of werkkamer. Een ruimte in een raamprostitutiepand die nog geen deel uitmaakt van de raamprostitutieruimte, mag – indien ze wordt betrokken bij de raamprostitutieruimte – slechts ingericht worden als gemeenschappelijke ruimte of als sanitaire ruimte, en dit voor zover er in die ruimte geen woonfunctie aanwezig is.

Artikel 4 Raamprostitutieruimte

§1 Een raamprostitutieruimte bestaat minstens uit een vitrine met daarbij horende werkruimte, een gemeenschappelijke ruimte en een sanitaire ruimte, tenzij elke werkruimte voorzien is van minstens een toilet, een wastafel en een douche/bad.

§2 Elk vertrek dat op enige wijze rechtstreeks toegankelijk is vanuit de raamprostitutieruimte, met uitzondering van een eventuele inkomhal, behoort tot de raamprostitutieruimte.

§3 Het is verboden om een interne verbinding te maken tussen een raamprostitutieruimte en een aanpalend gebouw, ongeacht de functie van dat gebouw.

§4 De raamprostitutieruimte mag niet gebruikt worden voor huisvesting of een logiesfunctie.

§5 Het aantal werkruimtes moet minstens gelijk zijn aan het aantal vitrines.

Artikel 5 Vitrine

§1 Vitrines zijn enkel toegelaten op één bouwlaag, namelijk het gelijkvloers.

§2 Elke vitrine moet een minimale breedte hebben van 1,2m over een minimale diepte van 1,2m.

§3 Bestaande raamprostitutiepanden die gelegen zijn buiten de bestemmingszones waar nachtbars en aanverwante activiteiten zijn toegelaten zoals afgebakend in het bijzonder plan van aanleg nr. 121 Binnenstad Deel Zuid, kunnen geen bijkomende vitrines meer voorzien.

Voor een overzicht van de bestaande raamprostitutiepanden die gelegen zijn buiten de bestemmingszones waar nachtbars en aanverwante activiteiten zijn toegelaten zoals afgebakend in het bijzonder plan van aanleg nr. 121 Binnenstad Deel Zuid, wordt verwezen naar bijlage 1.

§4 Een vitrine moet omsloten zijn met vaste wanden. De wand tussen de vitrine en de gemeenschappelijke ruimte of de wand tussen de vitrine en de werkruimte kan vervangen worden door een mobiele wand of gordijn.

Artikel 6 Werkruimte

§1 Iedere werkruimte moet een netto-vloeroppervlakte hebben van minstens 9m², met een vrije hoogte van minstens 2,2m.

Artikel 7 Gemeenschappelijke ruimte

§1 Een gemeenschappelijke ruimte moet met een deur gescheiden zijn van de werkruimte.

§2 Een gemeenschappelijke ruimte heeft een netto-vloeroppervlakte van minstens 12m² met een vrije hoogte van minstens 2,2m.

Artikel 8 Sanitaire ruimte

§1 Elke werkruimte van een raamprostitutieruimte die niet beschikt over een wastafel, bad/douche en toilet, moet toegang hebben tot een sanitaire ruimte, die – in voorkomend geval – afsluitbaar moet zijn van de gemeenschappelijke ruimte.”

3.11. Bij het eerste bestreden besluit is een bijlage I gevoegd, die een overzicht bevat van de bestaande raamprostitutiepanden op het grondgebied van de stad Gent op datum van 14 november 2014, gelegen buiten de centrumzone B (CB) en de zone voor nachtbars en aanverwante activiteiten (N), zoals bepaald in het BPA nr. 121. Dat overzicht maakt melding van 14 prostitutiepanden in de Belgradostraat. Voorafgaand aan de opsomming ervan, wordt het volgende vermeld:

“De vermelding van de panden in onderstaande lijst houdt geen enkele garantie in voor die panden wat betreft het behoud van het pand of van het aantal vitrines. Andere regelgeving blijft onverminderd van toepassing.”

3.12. Aan het eerste bestreden besluit ligt de volgende motivering ten grondslag:

“[...]

Naar aanleiding van aanhoudende klachten van bewoners uit de Zuidbuurt, waar de meeste raamprostitutiepanden zijn, werden met betrekking tot de raamprostitutie drie scenario's vooropgesteld. In eerste instantie wordt gekozen voor een bevestiging van het huidige aantal panden en vitrines in de Belgradostraat, het eerste scenario dus. De tweede fase is een haalbaarheidsonderzoek waarbij wordt nagegaan of alle

raamprostitutiepanden in de Belgradostraat kunnen gesloten worden. In een laatste fase, parallel aan punt 1 en 2 maar op langere termijn, wordt gezocht naar de haalbaarheid van een herlocalisatie.

Deze stedenbouwkundige verordening kadert in de eerste fase van dit actieplan en is een eerste stap om de raamprostitutie beheersbaar en controleerbaar te houden. Samen met deze stedenbouwkundige verordening is ook een nieuwe politieverordening opgesteld. Deze wordt in dezelfde zitting ter goedkeuring voorgelegd.

Beide verordeningen hebben tot doel een regelgevend kader te scheppen voor raamprostitutiepanden op het grondgebied van de Stad Gent zodat een efficiënter beleid kan gevoerd worden op het vlak van veiligheid, gezondheid en hygiëne, maar ook om de uitbreiding van het aantal vitrines terug te dringen.

Om de raamprostitutie beheersbaar en controleerbaar te houden wordt enerzijds een verbod opgelegd voor het uitbreiden van het aantal vitrines bij de bestaande raamprostitutiepanden die gelegen zijn buiten de afgebakende zone in het BPA nr. 121 Binnenstad deel Zuid. Anderzijds wordt verwacht dat door het opleggen van een aantal minimale eisen het voor de bestaande panden niet langer mogelijk is om zonder meer het aantal vitrines uit te breiden. Men moet immers beschikken over de nodige werkkamers (minstens 1 per vitrine) en de panden moeten verplicht minstens een badkamer en een gemeenschappelijke ruimte hebben. Dit zal als gevolg hebben dat bepaalde panden niet hun huidige aantal vitrines kunnen behouden bij gebrek aan voldoende werkkamers en/of sanitaire en gemeenschappelijke ruimte.

De stedenbouwkundige verordening raamprostitutie omvat een aantal stedenbouwkundige voorschriften die betrekking hebben op de bouwfysische eigenschappen van de raamprostitutiepanden. Het opleggen van deze voorschriften in een stedenbouwkundige verordening maakt ook dat Bouw- en Woontoezicht daadkrachtiger kan optreden, ook wanneer het om stedenbouwkundig niet-vergunningsplichtige werken gaat. Alle verbouwingswerken uitgevoerd aan raamprostitutiepanden moeten immers uitgevoerd worden conform de stedenbouwkundige verordening.

In de stedenbouwkundige verordening raamprostitutie is geen verbod opgenomen voor nieuwe raamprostitutiepanden. Raamprostitutie is immers moeilijk te vatten in een bepaalde functiecategorie zoals ze in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zijn gedefinieerd (vb. wonen, handel, kantoren, diensten,...) en het aanbieden van seksuele diensten is via een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag of door de bouwpolitie onmogelijk te controleren. Bovendien kunnen bestemmingsvoorschriften volgens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening niet in een stedenbouwkundige verordening worden opgenomen.

Het gebied waar raamprostitutiepanden al dan niet kunnen gedoogd worden, wordt bepaald in de vast te stellen politieverordening. Verder worden in de politieverordening ook andere bepalingen opgenomen die niet van stedenbouwkundige aard zijn zoals vereisten inzake veiligheid en hygiëne, een aantal voorwaarden omtrent de uitbater alsook voorschriften omtrent het gebruik en de bezetting van het pand (vb. aantal prostitutees per pand in verhouding tot het aantal vitrines;...).

Omdat deze stedenbouwkundige verordening geen uitspraak doet over waar raamprostitutie is toegelaten of niet, is er voor geopteerd deze verordening te laten gelden voor het volledige grondgebied van de Stad Gent.”

3.13. Op 23 april 2015 keurt de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen de stedenbouwkundige verordening goed.

Dit is het tweede bestreden besluit.

3.14. De bestreden besluiten worden bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 11 mei 2015.

3.15. Op 23 maart 2015 neemt de gemeenteraad van de stad Gent de politieverordening aan ‘betreffende de raamprostitutie en het bekomen van een geschiktheidsverklaring bij uitbating van raamprostitutiepanden’ (hierna: de politieverordening).

De politieverordening wordt op 24 maart 2015 op de gemeentelijke website bekendgemaakt.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij doet in haar verzoekschrift, wat haar belang betreft, onder meer gelden dat uit de bevraging van de buurtbewoners van de buurt Gent-Zuid, in het kader van een thesis van M., duidelijk blijkt dat “de prostitutie [...] betrekking heeft op de leefbaarheid van de buurt in diverse aspecten. Er is overlast van carrousel rijden, sluikafval, geluidshinder, visuele hinder, edm. Dit blijkt ook ten overvloede uit de fotoreportage welke [v]erzoekster neerlegt en waarbij heel wat bewoners van Gent Zuid aan het woord kwamen”.

Doordat de bestreden stedenbouwkundige verordening “de raamprostitutie organiseert/faciliteert, eerder dan ze te verbieden of een uitdoofbeleid te bepalen”, meent de verzoekende partij een belang te hebben bij haar beroep. De bestreden verordening gaat volgens haar immers “in tegen de doelstelling van de vzw, met name de leefbaarheid van de buurt te bevorderen, initiatieven te nemen ter verfraaiing van de buurt, ter bevordering van de veiligheid, de mobiliteit en de belangen te behartigen van diegenen die werken en/of wonen in deze buurt”.

4.2. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord vooreerst op dat het beroep een ontoelaatbare, minstens onontvankelijke *actio popularis* inhoudt.

Ten tweede werpt zij op dat het beroep niet kan worden ingepast in het statutair doel van de verzoekende partij. In de omschrijving van dat doel is immers geen sprake van prostitutie of van de wens tot herlokalisatie daarvan.

Ten derde werpt de eerste verwerende partij op dat prostitutie sinds de 19de eeuw aanwezig is in de wijk Gent-Zuid. Als de leden van de verzoekende partij al hinder ondervinden van prostitutie aldaar, dan is dit omdat zij zich daar zelf zijn gaan vestigen.

Ten vierde stelt de eerste verwerende partij dat zes vennootschappen lid zijn van de verzoekende partij, en slechts één natuurlijke persoon die daadwerkelijk in de betreffende buurt woont. Zij meent dat de verzoekende partij niet representatief is voor het collectief belang dat zij beweert na te streven. Laatstgenoemde zou enkel optreden om de individuele belangen van haar leden te verdedigen, en zou evenmin getuigen van een voldoende duurzame werking overeenkomstig haar statuten.

Uit het gegeven dat de verzoekende partij eerst op 25 juni 2015 werd opgericht, leidt de eerste verwerende partij, ten vijfde, af dat de oprichting

van de verzoekende partij enkel bedoeld was als “procedureel vehikel” om onderhavige procedure te kunnen instellen.

Tot slot meent de eerste verwerende partij dat de wettigheidskritiek van de verzoekende partij onontvankelijk is, in zoverre die geen betrekking heeft op haar werkingsgebied.

4.3. De tweede verwerende partij merkt in haar memorie van antwoord op dat de vernietiging van de bestreden stedenbouwkundige verordening geen verbod voor vitrines met zich meebrengt. Bovendien wordt het beperkende effect op de raamprostitutie dat redelijkerwijze van de bestreden stedenbouwkundige verordening mag verwacht worden, bij een gebeurlijke vernietiging tenietgedaan. Dit strookt volgens haar niet met de belangen van de verzoekende partij.

4.4. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat zij wel degelijk een belang heeft bij haar beroep. Zij betoogt dat haar statutair doel van bijzondere aard is, dat haar collectief belang niet beperkt is tot de individuele belangen van haar leden, en dat haar maatschappelijk doel door de bestreden verordening wordt geraakt. De verordening faciliteert immers de raamprostitutie en “creëert regels m.b.t. de organisatie en inrichting van de prostitutie”, die nefast voor haar zijn. Zij wijst er voorts op een voldoende duurzame werking te hebben en over de nodige representativiteit te beschikken.

Beoordeling

5.1. Uit artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State volgt dat een verzoekende partij bij de Raad van State moet doen blijken van een benadeling of een belang. Een *actio popularis*, als vordering die er louter toe strekt om de wet te doen naleven, is onontvankelijk.

5.2. Wanneer een vzw die niet haar persoonlijk belang aanvoert, zoals het geval is met de verzoekende partij, voor de Raad van State optreedt, is

vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang, dat zij optreedt ter verdediging van een collectief belang, dat haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling kan worden geraakt, en dat niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

5.3. Het statutair doel van de verzoekende partij luidt:

“- De buurt Gent-Zuid (zoals omschreven in het Bijzonder Plan van Aanleg nr. 121) te promoten, de leefbaarheid van de buurt te bevorderen, initiatieven te nemen ter verfraaiing van de buurt, ter bevordering van de veiligheid, de mobiliteit en de belangen te behartigen van diegenen die werken en/of wonen in deze buurt.

- Hiertoe zal de vereniging onder meer de stad Gent aansporen, en desgevallend initiatieven in rechte nemen, om een beleid te voeren tot herwaardering van de leef- en werkomstandigheden in de buurt.”

Uit de voormelde omschrijving blijkt dat de verzoekende partij een specifiek doel dient, te weten het bevorderen van de leefbaarheid, verfraaiing, de veiligheid en de mobiliteit van de buurt Gent-Zuid. De stelling van de eerste verwerende partij dat het doel van de verzoekende partij samenvalt met het algemeen belang wordt niet bijgetreden.

5.4. Anders dan de eerste verwerende partij dit ziet, is huidig beroep wel degelijk in het statutair doel van de verzoekende partij inpasbaar. Zij stelt in dit verband terecht “dat de problematiek van de prostitutie leeft in de buurt van Gent-Zuid en dat ze betrekking heeft op de leefbaarheid van de buurt in diverse aspecten”. Dat “ prostitutie” of de wens tot herlokalisatie van de raamprostitutie in Gent-Zuid als dusdanig niet in het statutair doel van de verzoekende partij wordt vermeld, doet daaraan geen afbreuk. De verzoekende partij maakt aannemelijk dat de aanwezigheid van raamprostitutie haar doel raakt.

5.5. De door de eerste verwerende partij aangevoerde omstandigheid dat de buurtbewoners zelf in de buurt Gent-Zuid zijn gaan wonen, verhindert als dusdanig niet dat de verzoekende partij voor haar onder randnummer 5.3 vermeld statutair doel tegen nieuwe regelgeving mag opkomen. Evenmin is daarvoor een

beletsel dat haar leden hoofdzakelijk rechtspersonen betreffen, en dat niet alle leden buurtbewoners zijn.

5.6. De bewering dat de verzoekende partij geen actieve en duurzame werking vertoont, kan evenmin bijval vinden, temeer nu de eerste verwerende partij zelf een open brief van 28 september 2015 van de verzoekende partij bijbrengt, waarin zij haar grieven ten aanzien van de aanpak van de stad Gent inzake prostitutie weergeeft.

5.7. Het besluit is dat het maatschappelijk doel van de verzoekende partij van bijzondere aard is en dat zij optreedt ter verdediging van een collectief belang, dat dit maatschappelijk doel door de bestreden verordening kan worden geraakt, en dat niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd. Dat de verzoekende partij eerst op 25 juni 2015 werd opgericht, vermag aan haar belang geen afbreuk te doen.

5.8. In voorkomend geval zal een vernietiging van de bestreden reglementaire administratieve rechtshandeling de eerste verwerende partij voor een nieuwe beleidskeuze plaatsen waarbij zij, rekening houdend met het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest, al dan niet een nieuwe verordening kan aannemen die tegemoet komt aan de verzuchtingen van de verzoekende partij.

5.9. De excepties van gebrek aan belang bij het annulatieberoep zijn ongegrond.

5.10. De exceptie van de eerste verwerende partij luidens welke verzoeksters wettigheidskritiek onontvankelijk is voor zover die niet haar werkingsgebied betreft, houdt verband met de ontvankelijkheid van de middelen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 2.3.1, § 2, VCRO, artikel 2.3.1, § 1, 5° en 6°, VCRO, artikel 2.3.2, § 2, VCRO, artikel 4.2.5 VCRO, artikel 159 van de Grondwet, alsook van het zorgvuldigheids-, redelijkheids-, vertrouwens- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Volgens de verzoekende partij is de motivering van de bestreden stedenbouwkundige verordening niet draagkrachtig. Zij uit kritiek op de onder randnummer 3.12 vermelde motivering van het eerste bestreden besluit.

6.1.1. De motivering van de bestreden stedenbouwkundige verordening geeft volgens de verzoekende partij niet aan op welke wijze aan de klachten van de buurtbewoners wordt verholpen. De vitrines buiten het daarvoor geldende bestemmingsgebied worden niet verboden. In de mate dat in de motieven van het eerste bestreden besluit gesteld wordt dat “verwacht (wordt) dat door het opleggen van een aantal minimale eisen het voor de bestaande panden niet langer mogelijk is om zonder meer het aantal vitrines uit te breiden”, blijkt volgens haar niet in hoeverre deze veronderstelling gedragen is door draagkrachtige bewijzen. Waar in de motivering van het eerste bestreden besluit gesteld wordt dat de regeling als gevolg zal hebben “dat bepaalde panden niet hun huidige aantal vitrines kunnen behouden bij gebrek aan voldoende werkkamers en/of sanitaire en gemeenschappelijke ruimte”, blijkt niet dat dit de bestaande problematiek zal verhelpen.

6.1.2. De verzoekende partij stelt dat uit de motivering van het eerste bestreden besluit blijkt dat de verordening ertoe strekt om het niet naleven van

voorschriften die betrekking hebben op de bouwfysische eigenschappen van de raamprostitutiepanden, gemakkelijker te kunnen handhaven. Volgens haar blijkt echter niet in welke mate hiermee tegemoet gekomen wordt aan de klachten van de bewoners.

6.1.3. Zij betoogt verder dat, anders dan uit de motivering van het eerste bestreden besluit blijkt, de VCRO in de mogelijkheid voorziet om de functiewijziging naar horeca te verbieden in zoverre dit de functie of bijfunctie van een bordeel betreft. Evenzeer is het mogelijk om een verbod in te voeren op raamprostitutie als zijnde een bepaalde vorm van prostitutie binnen het voor bordelen voorziene bestemmingsgebied. Het faciliteren van de prostitutie middels de verordening maakt volgens de verzoekende partij, op zich, ook al een miskenning van de klachten van de buurtbewoners uit. Zij bekritiseert het feit dat de prostitutie op geen enkele wijze aan banden zou worden gelegd of in de tijd beperkt. In de bestreden stedenbouwkundige verordening is volgens haar geen enkele bepaling opgenomen die in de verplichte beëindiging van de raamprostitutie voorziet buiten het daartoe voorziene bestemmingsgebied van het BPA nr. 121, of buiten dit BPA, en geen overgangsregeling tot uitdoving van de prostitutie.

6.1.4. Verder is de verzoekende partij van oordeel dat de bestreden stedenbouwkundige verordening haar rechtsgrond niet kan vinden in de artikelen 2.3.2, § 1, 5° en 6°, VCRO, waarop volgens haar die verordening steunt.

6.1.5. Tot slot worden het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel en “de motiveringsplicht” geschonden geacht omdat kennelijk niet tegemoet gekomen wordt aan de klachten van de buurt, en geen enkel alternatief wordt onderzocht “tot aanpak van de prostitutie middels de redactie van stedenbouwkundige voorschriften”, en wordt tevens het vertrouwensbeginsel geschonden geacht omdat de bestreden stedenbouwkundige verordening “geen vertaling vormt van de doelstellingen van art. 1.1.4 VCRO en de mogelijkheden om via een verordening remediërend op te treden tegen de prostitutie [...] onbenut [laat]”.

6.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij nog dat de bestreden stedenbouwkundige verordening niet verhindert dat het aantal vitrines uitbreidt, en dat niet kan worden aangenomen dat de verordening kadert in een groter plan. Zij stelt niet te betwisten dat de rechtsgrond niet expliciet moet worden vermeld, maar meent dat de door de eerste verwerende partij aangevoerde rechtsgronden geen steun vinden in de motivering van de bestreden stedenbouwkundige verordening. Die laatste komt volgens haar geenszins aan de vereisten van de buurtbewoners tegemoet. Het betoog van de eerste verwerende partij met betrekking tot de door haar aangevoerde rechtsgrond is “bedacht” in het kader van de huidige procedure. Zij stelt dat er geen “verbetering [is] via de verordening” en dat de enige beperking erin bestaat dat in de bestaande raamprostitutiepanden, gelegen buiten de bestemmingszones CB en N, geen bijkomende vitrines meer mogen worden voorzien, wat enkel een consequente toepassing is van het BPA nr. 121. Het bevestigen van de prostitutiepanden in de Belgradostraat acht de verzoekende partij in strijd met het BPA nr. 121. Zij acht de bestreden verordening “alleen al om die reden onwettig”. Zij verstrekt bijkomend informatie betreffende de vergunningstoestand van panden die in de Belgradostraat zijn gelegen, en waarvan de aanvragen na de inwerkingtreding van het BPA volgens haar dienden te worden geweigerd. Zij meent dat de vergunningen op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing gelaten moeten worden.

6.3. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij nog gelden dat een schending van de formelemotiveringsplicht voorligt in zoverre de eerste verwerende partij zich in haar memorie van antwoord op andere rechtsgronden beroept dan deze die in de bestreden stedenbouwkundige verordening zijn vermeld. Zij meent dat niet uit het administratief dossier blijkt dat de bestreden stedenbouwkundige verordening in de aangevoerde rechtsgronden steun vindt. De geïndiceerde verordening draagt volgens haar geenszins bij tot de leefbaarheid van de stad, maar beoogt enkel de werkomstandigheden van de prostituees en de bouwfysische toestand van de panden te verbeteren. Zij meent dat in de zones die vallen onder artikel 2.13 van het BPA nr. 121 wel degelijk nieuwe

raamprostitutiepanden kunnen bijkomen, zodat er geen sprake is van een “bevriezing”.

Beoordeling

7.1. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de verzoekende partij haar wettigheidskritiek in wezen richt op de ontoereikendheid van de formeel geuite motieven bij het eerste bestreden besluit. De verzoekende partij blijkt van oordeel, en stelt in haar laatste memorie zelfs uitdrukkelijk, dat de formelemotiveringsplicht op het eerste bestreden besluit toepassing vindt. Gezien de reglementaire aard van dat besluit, is dit niet het geval.

7.2. Wel van toepassing is de materiële motiveringsplicht. Deze houdt in dat de bestreden stedenbouwkundige verordening moet worden gedragen door rechtens verantwoorde en toereikende motieven die kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

7.3. De verzoekende partij gaat eraan voorbij dat de geviseerde stedenbouwkundige verordening, zoals uitdrukkelijk in de motivering bij het eerste bestreden besluit is aangegeven, in een eerste fase, enkel beoogt “[o]m de raamprostitutie beheersbaar en controleerbaar te houden”, waartoe “een verbod [wordt] opgelegd voor het uitbreiden van het aantal vitrines bij de bestaande raamprostitutiepanden die gelegen zijn buiten de afgebakende zone in het BPA nr. 121 Binnenstand deel Zuid”. Voorts wordt in deze eerste fase “verwacht dat door het opleggen van een aantal minimale eisen het voor de bestaande panden niet langer mogelijk is om zonder meer het aantal vitrines uit te breiden”.

De tweede fase bestaat uit “een haalbaarheidsonderzoek waarbij wordt nagegaan of alle raamprostitutiepanden in de Belgradostraat kunnen gesloten worden. In een laatste fase, parallel aan punt 1 en 2 maar op langere termijn, wordt gezocht naar de haalbaarheid van een herlocalisatie.” (randnummer 3.12)

7.4. Uit het administratief dossier blijkt afdoende op welke wijze het stadsbestuur met de klachten van de buurtbewoners is omgegaan, te weten middels het samenstellen van een werkgroep en het uitwerken en onderzoeken van enkele toekomstscenario's om vervolgens, in een eerste fase, de bestreden stedenbouwkundige verordening vast te stellen. Met de bestreden stedenbouwkundige verordening ligt niet de bedoeling voor om de raamprostitutie te bannen.

7.5. Bij de uiteenzetting van het middel gaat de verzoekende partij voorbij aan de onder randnummer 7.3 vermelde, beperkte doelstelling van de eerste fase van aanpak van de prostitutieproblematiek die met de bestreden stedenbouwkundige verordening – samen met de door de verzoekende partij niet bestreden politieverordening – wordt beoogd. Zij toont aldus de onwettigheid van de materiële motieven van de stedenbouwkundige verordening niet aan. Gezien die beperkte doelstelling is de kritiek van de verzoekende partij dat de problematiek van de buurtbewoners niet wordt verholpen, niet van aard om de onwettigheid van die verordening aan te tonen. Dit laatste geldt ook voor haar kritiek dat er “geen sprake is van enige ‘bevriezing’ van de raamprostitutiepanen middels de verordening” in de zone van het BPA nr. 121 die onder meer voor nachtbars en bordelen is bestemd. Dit laatste wordt in die zone als dusdanig niet als doelstelling in de eerste fase aangenomen. Enkel wordt verwacht dat door het opleggen van een aantal minimale eisen het voor de bestaande panden niet langer mogelijk is om “zonder meer” het aantal vitrines uit te breiden.

7.6. Het betoog van de verzoekende partij dat geen “draagkrachtige bewijzen” voorliggen van het motief dat “verwacht (wordt) dat door het opleggen van een aantal minimale eisen het voor de bestaande panden niet langer mogelijk is om zonder meer het aantal vitrines uit te breiden”, toont evenmin de onwettigheid van de bestreden verordening aan. Daartoe ware immers vereist dat de verzoekende partij aantoont dat de overheid met de genomen maatregelen de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat. Dit is niet het geval. Die vaststelling geldt evenzeer voor verzoeksters betwisting van het motief dat het daadkrachtiger

optreden van het “Bouw- en Woontoezicht” aan de klachten van de bewoners zou tegemoetkomen.

7.7. Met haar kritiek dat in de bestreden stedenbouwkundige verordening geen enkele bepaling is opgenomen die in de verplichte beëindiging van de raamprostitutie voorziet in de panden die gelegen zijn buiten het daartoe voorziene bestemmingsgebied van het BPA nr. 121, noch in enige overgangsregeling tot uitdoving daarvan, gaat de verzoekende partij in de eerste plaats opnieuw voorbij aan de gefaseerde aanpak van de prostitutieproblematiek door de overheid en de onder randnummer 7.3 vermelde beperkte doelstelling van de eerste fase.

Voorts merken de verwerende partijen terecht op dat het BPA nr. 121 te dezen voorrang heeft op de bestreden verordening, die overigens in haar bijlage I, voorafgaand aan de opsomming van de bestaande raamprostitutiepanden gelegen buiten de toegelaten zones CB en N, uitdrukkelijk bepaalt dat de vermelding van de panden “geen enkele garantie in[houdt] voor die panden wat betreft het behoud van het pand of van het aantal vitrines”. Uitdrukkelijk wordt daarbij gesteld dat “[a]ndere regelgeving”, waaronder het BPA nr. 121 moet begrepen worden, “[...] onverminderd van toepassing [blijft]”. De omstandigheid dat artikel 5, § 3, van de bestreden stedenbouwkundige verordening erin voorziet dat “[b]estaande raamprostitutiepanden die gelegen zijn buiten de bestemmingszones waar nachtbars en aanverwante activiteiten zijn toegelaten zoals afgebakend in het bijzonder plan van aanleg nr. 121 Binnenstad Deel Zuid, [...] geen bijkomende vitrines meer [kunnen] voorzien”, is als zodanig niet strijdig met het BPA nr. 121.

7.8. De kritiek van de verzoekende partij op het feit dat de bestreden stedenbouwkundige verordening niet in een verbod op raamprostitutie voorziet of in een beperking in de tijd daarvan, is, gelet op wat voorafgaat, niet van aard om de bestreden verordening te vitiëren. Haar betoog dat de raamprostitutie op geen enkele wijze “zo [wordt] gereguleerd dat de hinder ervan voor de buurt wordt beperkt”, en haar bewering dat de afwezigheid van een beperking in de tijd

de hinder die de buurt ervaart mogelijk nog kan verergeren, doen ervan blijken dat zij er ter zake een andere mening op nahoudt dan de verwerende partij, maar niet dat de verwerende partij door daar verschillend over te denken, de grenzen van de redelijkheid te buiten is gegaan.

7.9. In zoverre de verzoekende partij kritiek uit op (de motieven van) de op 23 maart 2015 door de gemeenteraad van de stad Gent aangenomen politieverordening, en de daarop gesteunde geschiktheidsverklaringen, kan het middel niet tot vernietiging van de bestreden stedenbouwkundige verordening leiden. Ofschoon de beide verordeningen een regelgevend kader beogen voor raamprostitutiepanden op het grondgebied van de stad Gent, betreffen het afzonderlijke bestuurshandelingen, waarbij de bestreden stedenbouwkundige verordening, anders dan de politieverordening, de ruimtelijkeordeningsaspecten van de problematiek regelt.

7.10. Voorts dient met de verwerende partij te worden aangenomen dat de verwijzing naar artikel 2.3.2, § 2, vijfde en zesde lid, VCRO in de bestreden stedenbouwkundige verordening een materiële misslag betreft, die niet tot vernietiging kan leiden.

De verzoekende partij betwist niet dat het onvermeld laten van de rechtsgrond in de bestreden verordening niet tot vernietiging leidt. Wel meent zij dat de bestreden verordening geen rechtsgrond kan vinden in het door de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord als rechtsgrond aangevoerde artikel 2.3.1, eerste lid, 12°, VCRO. Dit standpunt kan geen bijval vinden.

Overeenkomstig deze laatste bepaling kunnen stedenbouwkundige verordeningen voorschriften bevatten die “de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen” betreffen. De bestreden stedenbouwkundige verordening is er volgens de stukken van het administratief dossier op gericht om de raamprostitutie beheersbaar en controleerbaar te houden. In redelijkheid moet worden aangenomen dat zij aldus

wel degelijk tot de leefbaarheid en aantrekkingskracht van de stad vermag bij te dragen.

Het standpunt van de verzoekende partij dat de leefbaarheid van de buurt met het verdwijnen van de prostitutie gediend wordt, mag eventueel terecht zijn, maar doet geen afbreuk aan wat voorafgaat. Eens te meer gaat de verzoekende partij met haar standpunt voorbij aan de gefaseerde aanpak van de prostitutieproblematiek door de eerste verwerende partij.

7.11. Ten slotte toont de verzoekende partij geen schending van artikel 1.1.4 VCRO aan. Weer gaat deze partij in haar betoog aan de gefaseerde aanpak van de prostitutieproblematiek voorbij. Het administratief dossier geeft voorts wel degelijk blijk van een afweging van de ruimtelijke behoeften van de verschillende aanwezige maatschappelijke activiteiten. In het door de eerder vermelde werkgroep op 20 mei 2014 opgestelde document wordt aangegeven dat “[d]e hedendaagse geografische inplanting van de raamprostitutie, te midden van bewoning, scholen, horecazaken en andere kleine zelfstandigen, [...] in het oog [springt].” Er wordt vastgesteld dat die “mix van functies, hoezeer die ook eigen is aan een stedelijk weefsel, zorgt voor wrijvingen die we niet kunnen negeren.” Vervolgens bevat het document een olijsting van de pro’s en contra’s van de drie hoger vermelde scenario’s. Finaal wordt met het bestreden besluit geopteerd voor een actieplan met opeenvolgende fases, waarbij het bestreden besluit en de politieverordening deel uitmaken van de eerste fase.

7.12. In zoverre de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord en laatste memorie de geldigheid in vraag stelt van de stedenbouwkundige vergunningen die aan prostitutiepanden, gelegen in de Belgradostraat, zouden zijn verleend, is dit laattijdig en is het middel onontvankelijk. Overigens kan worden opgemerkt dat de omstandigheid dat in de Belgradostraat vergunningen in strijd met het BPA nr. 121 zijn afgeleverd geworden, als dusdanig niet van aard is om de bestreden stedenbouwkundige verordening te vitiëren.

7.13. Gelet op wat voorafgaat, wordt geen schending van de ingeroepen rechtsregels aangetoond.

7.14. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. De verzoekende partij roept in een tweede middel de schending in van de artikelen 1.3, 2.9, 3.1.6, 3.2.2, 4.1.1 en 4.1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA nr. 121, van artikel 1.1.4 VCRO, van artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1°, VCRO en van het redelijkheids-, vertrouwens-, zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij viseert artikel 5, §§ 1 en 2, van de bestreden stedenbouwkundige verordening (randnummer 3.10). Zij meent dat deze bepaling strijdig is met de ingeroepen bepalingen van het BPA nr. 121, in zoverre de verordening toelaat dat een bestaand venster zonder vergunning in een horecapand kan worden omgevormd tot een vitrine. Een vitrine kan volgens de verzoekende partij immers nooit “een kwaliteitsvolle inpassing zijn” met respect voor “een zekere contextualiteit”. Volgens haar wordt in de bestreden stedenbouwkundige verordening niet aangegeven dat die verordening geldt “onverkort” de geschonden geachte bepalingen van het BPA nr. 121. Het komt de verzoekende partij dan ook voor dat de stedenbouwkundige verordening een vrijstelling van vergunningsplicht invoert voor de situatie waarbij een bestaand venster wordt omgevormd tot een vitrine. Bovendien zou er, indien een vergunningsplicht zou zijn ingevoerd, “tevens toepassing moeten gemaakt worden van artikel 4.3.1, § 2, 1°, 1, VCRO” aangaande de overeenstemming van het gevraagde met de goede ruimtelijke ordening.

8.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de visuele kenmerken van een vitrine bezwaarlijk overeenstemmen met wat

normaal en aanvaardbaar wordt beschouwd in een gebied met een verweving van functies.

8.3. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij nog gelden dat voor de bestaande zonevreemde panden in de Belgradostraat geschiktheidsverklaringen werden afgeleverd. Uit het administratief dossier zou volgens haar ook blijken dat het de bedoeling is om deze zonevreemde panden te behouden, in strijd met de voorschriften van het BPA nr. 121.

Beoordeling

9.1. Het betoog van de verzoekende partij dat artikel 5, §§ 1 en 2, van de bestreden stedenbouwkundige verordening (zie randnummer 3.10) strijdt met de bepalingen van het BPA nr. 121 kan geen bijval vinden. Van een strijdigheid kan immers geen sprake zijn nu het BPA nr. 121 voorrang heeft op de bestreden beslissing en die beslissing er niet tegen ingaat.

De verzoekende partij toont voorts niet aan dat de overheid de grenzen van de redelijkheid zou hebben overschreden door in de bestreden stedenbouwkundige verordening niet in een vergunningsplicht voor de geviseerde functiewijziging van een horecapand naar een vitrine in de zin van artikel 1 van de bestreden stedenbouwkundige verordening te voorzien.

9.2. Het betoog in de memorie van wederantwoord van de verzoekende partij dat de eerste verwerende partij, in strijd met de bepalingen van het BPA nr. 121, geschiktheidsverklaringen voor zonevreemde panden in de Belgradostraat heeft afgeleverd, toont, daargelaten de vraag naar de tijdigheid en derhalve ontvankelijkheid van dit betoog, de onwettigheid van de bestreden verordening nog niet aan.

9.3. Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. De verzoekende partij roept in een derde middel de schending in van artikel 1.1.4 en artikel 4.2.5 VCRO, van het BPA nr. 121, van het vertrouwens-, redelijkheids-, zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, alsook machtsafwending.

Zij viseert artikel 5, § 3, van de bestreden verordening (zie randnummer 3.10), en bekritiseert dat de bestreden stedenbouwkundige verordening de bestaande raamprostitutiepanden gelegen in de Belgradostraat en de vitrine in de Brabantdam laat voortbestaan, en niet voorziet in een verbod of in een uitdoofscenario daarvoor. Nochtans was dit volgens de verzoekende partij in redelijkheid verantwoord geweest. Door de vitrines niet te verbieden, wordt volgens de verzoekende partij afbreuk gedaan aan het BPA nr. 121.

10.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de tweede verwerende partij bevestigt dat de bestreden verordening de kwestieuze prostitutiepanden niet verbiedt.

Beoordeling

11.1. Zoals reeds hoger bij de beoordeling van het eerste en tweede middel werd overwogen (zie de randnummers 7.7 en 9.1), doet de bestreden stedenbouwkundige verordening niets af aan het in het BPA nr. 121 voorziene verbod op prostitutiepanden.

11.2. De verzoekende partij toont de strijdigheid van de aangevoerde rechtsregels niet aan.

Evenmin wordt machtsafwending aangetoond. Daartoe is immers vereist dat de overheid haar bevoegdheid tot het bereiken van een bepaald

oogmerk van algemeen belang gebruikt voor het nastreven van een ander doel én dat het ongeoorloofde oogmerk het enige doel van de bestreden handeling is. Daar is in voorliggend geval niet aan voldaan.

11.3. Het middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

12.1. De verzoekende partij roept in een vierde middel de schending in van de openbare orde en de goede zeden, van artikel 1.1.4 VCRO, artikel 135 van de nieuwe gemeentewet, alsook van het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betoogt dat de bestreden stedenbouwkundige verordening het mogelijk maakt dat prostituees “van achter glas aanzetten tot ontucht”. Daarenboven is de aanwezigheid van raamprostitutiepanden in het centrum van Gent in de nabijheid van meerdere scholen, van woonhuizen en handelspanden storend. De verordening is volgens de verzoekende partij niet het resultaat van een redelijke afweging van alle relevante ruimtelijke behoeften, en miskent de ruimtelijke draagkracht, alsook de culturele, economische, sociale en esthetische gevolgen. Een beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en van de impact van de activiteiten op de omgeving is daarenboven niet voorzien, nu de bestreden verordening “geen bijkomende vergunningsplicht invoert voor de specifieke functie ‘raamprostitutie’”. De verzoekende partij acht de bestreden verordening daarom strijdig met artikel 1.1.4 VCRO.

De verzoekende partij betoogt verder dat het niet aangewezen is om steun te verlenen aan de exploitatie van prostitutie, wat in strijd is met de openbare orde. Zij betoogt dat op grond van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet de gemeenteraad openbare overlast kan aanpakken, en meent dat de bestreden stedenbouwkundige verordening de openbare orde miskent en de

miskenning van de goede zeden faciliteert. Er valt volgens haar niet te begrijpen waarom het gedogen en regelen van vitrines “kennelijk opweegt tegen het regelen van de sociale veiligheid en de belangen van bewoners en handelaars in de buurt”.

12.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij nog dat het kennelijk onredelijk is dat de prostitutiepanden in de Belgradostraat niet worden verboden of het gebruik ervan niet in de tijd wordt beperkt. Zij meent dat de bestreden stedenbouwkundige verordening geen nieuwe straatprostitutiepanden verhindert in de daartoe voorziene bestemmingsgebieden van het BPA nr. 121, dat de prostitutiepanden al jaren worden gedoogd en dat er vergunningen in strijd met het BPA worden verleend. Het feit dat er in een volgende fase sprake zou zijn van een gedifferentieerde aanpak doet volgens haar in de huidige procedure niets ter zake. De eerste verwerende partij zou er ook aan voorbijgaan dat klanten precies via de vitrine binnengelokt worden.

Beoordeling

13.1. Hiervoor werd reeds aangenomen dat de bestreden stedenbouwkundige verordening op afdoende materiële motieven is gesteund (randnummer 7.2 en volgende), dat geen schending van artikel 1.1.4 VCRO voorligt (zie randnummer 7.11), en dat ze evenmin ingaat tegen het BPA nr. 121 (zie randnummers 7.7 en 9.1). Tevens werd vastgesteld dat de bestreden verordening een eerste stap uitmaakt in een gefaseerde aanpak om de raamprostitutie beheersbaar en controleerbaar te houden (randnummer 7.3 en volgende). Zoals reeds geoordeeld onder randnummer 9.1, toont de verzoekende partij ook niet aan dat de overheid de grenzen van de redelijkheid zou hebben overschreden door in de bestreden stedenbouwkundige verordening niet in een vergunningsplicht voor de functiewijziging naar een vitrine te voorzien.

13.2. In het licht van het voorgaande maakt de verzoekende partij niet aannemelijk dat de eerste verwerende partij de aangevoerde rechtsregels zou schenden en met de bestreden verordening steun zou verlenen aan de prostitutie.

13.3. Het middel is ongegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

14.1. De verzoekende partij roept in een vijfde middel de schending in van artikel 1.1.4 VCRO, alsook van het redelijkheids-, zorgvuldigheids-, vertrouwens- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij bekritiseert dat de bestreden stedenbouwkundige verordening niet voorziet in een beperking in de tijd voor de uitbating van raamprostitutiepanden noch in een uitdoofscenario of in een beperking op het vlak van de mogelijke uitbreiding van vitrines. Evenmin wordt voorzien in een regeling voor de panden buiten het bestemmingsgebied dat prostitutie toestaat. Daardoor komt de voorziene fasering volgens haar niet als geloofwaardig voor. Door deze lacunes schendt de bestreden stedenbouwkundige verordening de rechtmatige verwachtingen van de buurt, nu de reglementering van de vitrines niet strookt met de geest en de doelstellingen van het BPA nr. 121.

De verzoekende partij besluit dat de verordening in redelijkheid had kunnen voorzien in regels voor het minder publiek maken van prostitutie, en een verbod op raamprostitutie of een beperking ervan in de tijd had kunnen invoeren. De eerste verwerende partij heeft deze mogelijkheden op niet-gemotiveerde wijze onbenut gelaten.

14.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de bestreden verordening “op geen enkele wijze bijdraagt tot een remediëring van het probleem”, zodat “[...] de motivering ervan op dit punt gebrekkig [is]”.

Beoordeling

15.1. Er dient herhaald dat bij de beoordeling van het eerste middel reeds werd geoordeeld dat de bestreden verordening op afdoende materiële motieven is gesteund (randnummer 7.2 en volgende).

15.2. Met haar loutere betoog dat het voorzien van verschillende fases “niet geloofwaardig” voorkomt omdat de bestreden stedenbouwkundige verordening niet voorziet in een verbod op of een beperking in de tijd van prostitutiepanden, de mogelijkheid tot uitbreiding van deze laatste niet beperkt, geen regeling voorziet voor panden buiten het toegelaten bestemmingsgebied, en dat “in redelijkheid” voorzien had kunnen worden in regels om de prostitutie “minder publiek te stellen”, geeft de verzoekende partij te kennen over die punten van mening te verschillen met de verwerende partij, maar toont zij nog niet de onwettigheid aan van de zienswijze van de verwerende partij zoals die in de bestreden stedenbouwkundige verordening gestalte kreeg.

15.3. Het betoog van de verzoekende partij dat de bestreden stedenbouwkundige verordening de rechtmatige verwachtingen van de buurt Gent-Zuid schendt om reden dat de regeling niet strookt met de geest en de doelstelling van het BPA nr. 121, kan geen bijval vinden, nu reeds eerder werd geoordeeld dat de bestreden stedenbouwkundige verordening niet ingaat tegen dit BPA nr. 121 (zie randnummers 7.7 en 9.1).

15.4. Een schending van de ingeroepen rechtsregels wordt niet aangetoond.

15.5. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de eerste verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen februari 2018, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust