RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

nr. 246.945 van 4 februari 2020
in de zaak A. 230.107/X-17.659

In zake: de BVBA ‘T KERAVIKSKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jeroen De Coninck
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 211
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de STAD ANTWERPEN, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen en door de burgemeester
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jim Deridder
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 210 A bus 10
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 31 januari 2020, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen van 24 januari 2020 tot sluiting van de inrichting ’t Keravikske, Sint-Aldegondiskaai 60, 2000 Antwerpen, van 1 februari 2020 om 00.00 u tot en met 29 februari 2020 om 24.00 u.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en het administratief dossier ingediend.

‡AFCULFIBD-BEAGIIV‡

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 februari 2020, om 10.00 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jeroen De Coninck, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jim Deridder, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een met dit arrest andersluidend 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. Op 24 november 2019 wordt in café 't Kervikske, Sint-Aldegondiskaai 60 te 2000 Antwerpen, een controleactie uitgevoerd door douane, economische inspectie en politie. Er wordt een Oekraïense vrouw aangetroffen op de derde verdieping, die alleen te bereiken is langs een trap die in het café beneden uitkomt. Zij spreekt geen Nederlands en zeer gebrekkig Engels. Volgens de vaststellers is het "duidelijk" dat de vrouw in de ruimte verblijft. Een werknemer van het café verklaart dat zij sinds een tweetal weken de poetsvrouw van het café is.

Bij het brandveiligheidsonderzoek van 28 november 2019 worden op de eerste verdieping van het pand elf gasflessen aangetroffen.

Met een brief van 20 december 2019 wordt verzoekster, uitbaatster van het café, uitgenodigd om op 8 januari 2020 te worden gehoord. Meegedeeld wordt dat de burgemeester overweegt om de instelling te sluiten op

‡AFCULFIBD-BEAGIIV‡

grond van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet.

Tijdens het verhoor betwist de zaakvoerster dat de Oekraïense vrouw op de derde verdieping van de inrichting gehuisvest werd en er onderdak kreeg. Ook betwist zij dat de vrouw als poetsvrouw tewerkgesteld werd of wordt. Van zodra de vrouw geldig in België zal zijn ingeschreven, kan zij, volgens de zaakvoerster, wel tewerkgesteld worden: "Dit is alleszins het opzet."

Op 8 januari 2020 wordt eveneens de Oekraïense vrouw gehoord, maar het verhoor wordt stopgezet wegens "de communicatiemoeilijkheden".

De burgemeester van de stad Antwerpen beslist op 24 januari 2020 om de inrichting 't Keravikske gedurende één maand vanaf 1 februari 2020 te sluiten. Geoordeeld wordt "dat er ernstige aanwijzingen zijn (i) van huisvesting, minstens opvang van een kwetsbare dame en dat controle over haar wordt uitgevoerd, (ii) met het oog op het economisch uitbuiten van de Oekraïense dame". In de beslissing wordt toegelicht welke ernstige aanwijzingen er zijn van de huisvesting, minstens van de opvang, van de vrouw op de derde verdieping van het pand en waarom de verklaringen van verzoeksters zaakvoerster ter zake "weinig geloofwaardig" zijn, waarom die huisvesting of opvang "gebeurt in erbarmelijke omstandigheden", waarom de Oekraïense vrouw zich in een zeer kwetsbare positie bevindt, waarom de verklaring van de medewerker van het café dat de Oekraïense vrouw als poetsvrouw tewerkgesteld wordt geloofwaardig is, en waarom er geconcludeerd wordt tot het voorhanden zijn van vaststellingen die "duidelijk [wijzen] op mensonwaardige leef- en werkomstandigheden".

Wat de duur van de sluiting betreft, wordt overwogen:

> "De uitbaatster van cafe 't Keravikske haalt wel degelijk belangrijke voordelen uit deze illegale praktijken. De betrokkenheid van de uitbaatster van het café en haar zaakvoerster blijkt onmiskenbaar uit het geheel van de elementen van het dossier. Temeer gelet op het feit dat de zaakvoerster op de hoogte is van de ongezonde staat waarin het gebouw, niet geschikt voor bewoning, zich bevindt, is de situatie uiterst zorgwekkend.

De uitbaatster geeft echter geen blijk zelf concrete en afdoende ernstige maatregelen te kunnen of zullen nemen om deze illegale praktijken te doen ophouden. De uitbaatster blijft ontkennen dat de voormelde feiten zich afspelen in de inrichting, niettegenstaande de vaststellingen in het dossier. Tijdens de hoorzitting geeft de zaakvoerster aan dat zij onder andere contact heeft opgenomen met de Wetswinkel om de verblijfs- en arbeidsdocumenten van de vrouw in orde te maken. Dit is echter niet voldoende om tegemoet te komen aan de problematiek en biedt bovendien geen enkele garantie dat de feiten zullen ophouden en zich niet meer zullen herhalen in de toekomst. Bovendien bevestigde de dienst vreemdelingenzaken bij de FOD Binnenlandse Zaken dat de Oekraïense dame bij hen niet gekend is en er namens haar bijgevolg geen procedure opgestart werd om een verblijfsdocument te verkrijgen.
Daarenboven verklaarde [de zaakvoerster] tijdens de hoorzitting dat alle bezittingen nog ongewijzigd aanwezig zijn op de derde verdieping van het handelspand en de Oekraïense dame nog steeds over een sleutel beschikt om de inrichting te allen tijde te kunnen betreden.
Het risico op voortzetting en herhaling van deze illegale praktijken is reëel, onder meer gelet op het uitblijven van eigen maatregelen namens de uitbaatster, de kennis inzake de abominabele toestand van de ruimte op de derde verdieping en de eerdere antecedenten van zwartwerk (niet dimona-aangifte).
Het is noodzakelijk om het risico op herhaling uit te sluiten, minstens te beperken. De kwetsbare positie van de dame en de abominabele werk- en verblijfsomstandigheden noodzaken dat zij met alle mogelijke middelen wordt beschermd en vereist een concrete en afdoende maatregel.
Het bevelen van een tijdelijke sluiting van café ’t Keravikske voor een bepaalde termijn is dan ook noodzakelijk. Gelet op de ernst en de duur van de vastgestelde feiten, is een sluitingsduur van een maand aangewezen. Deze termijn is noodzakelijk om betrokkenen te ontraden bij te dragen aan zulke illegale praktijken, te heroriënteren en reorganiseren en de nodige maatregelen te nemen om de illegale praktijken en hun gevolgen in de toekomst onmogelijk te maken (waaronder het weghalen van de persoonlijke bezittingen van de dame en desgevallend het conformeren van de tewerkstelling aan de toepasselijke regelgeving).”

IV. Schorsingsvoorwaarden

4. 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.

‡AFCULFIBD-BEAGIIV‡

V. Schorsingsvoorwaarde van een ernstig middel

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet en artikel 433*quinquies* van het Strafwetboek, van het materiëlemotiveringsbeginsel, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijk motivering van de bestuurshandelingen' (hierna: de formelemotiveringswet) en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Toegelicht wordt dat er geen ernstige aanwijzingen zijn inzake mensenhandel. Verzoekster betwist dat de ruimte boven de handelszaak ingericht zou zijn als verblijfplaats en dienst zou doen als opvang en woonplaats. Er is alleen "een louter vermoeden". Afgezien van één keer werd nooit vastgesteld dat de betrokken vrouw daar zou verblijven of daar werd opgevangen. Aangezien uit niets blijkt dat er geslapen wordt, is evenmin de erbarmelijke toestand van opvang bewezen. Het gaat om een gewone kamer met een elektrisch verwarmingstoestel. Dat de vrouw in een kwetsbare positie zit, is juist, maar het zijn "vooronderstellingen en vermoedens" dat verzoekster de vrouw van zich afhankelijk wil maken. Ook blijkt uit niets dat de vrouw "daar gedwongen zat, of dat zij heeft gemeld dat er één of andere afhankelijkheid zou voorhanden zijn". Er blijkt "enkel en alleen dat de zaakvoerster van verzoekende partij de betreffende dame tracht voort te helpen". Ten onrechte wordt aangenomen dat er gewerkt wordt in ruil voor woongelegenheid. Op het ogenblik van de vaststellingen was zij niet tewerkgesteld, noch heeft zij ooit verklaard dat dit het geval was: "Er is dus nooit enige verklaring van de betreffende dame gehoord die dit zou bevestigd hebben, laat staan dat dit mogelijk was voor haar, nu tijdens de hoorzitting geen tolk voorzien was."

‡AFCULFIBD-BEAGIIV‡

Verzoekster besluit dat er geen feitelijke vaststellingen zijn inzake tewerkstelling of met betrekking tot het verblijf, en dat er dan ook geen ernstige aanwijzingen zijn van het opvangen in erbarmelijke omstandigheden of inzake erbarmelijke werkomstandigheden. De exploitatie op de benedenverdieping verliep correct. Het enige wat vaststaat is dat de Oekraïense vrouw "even aanwezig was om de was te doen". De verklaringen die tijdens de hoorzitting te goeder trouw zijn gedaan, "werden gedaan door de zaakvoerster die iemand wil helpen". Mensen helpen kan "nog steeds niet" als illegaal handelen gekwalificeerd worden.

Beoordeling

6. De formele reden voor de bestreden beslissing op grond van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet zijn de ernstige aanwijzingen van mensenhandel met het oog op economische exploitatie, meer bepaald de huisvesting of de opvang van een Oekraïense vrouw teneinde haar aan het werk te zetten in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid.

7. "Ernstige aanwijzingen" betekent op het eerste gezicht: voldoende concrete en sterke indicaties. Niet vereist is dat er exhaustieve vaststellingen voorhanden zijn.

8. Voortgaande op de zeer uitvoerige redengeving in de bestreden beslissing wordt minstens in de huidige stand van de procedure aangenomen dat de burgemeester terecht van oordeel is geweest met betrekking tot verzoeksters inrichting over voldoende ernstige aanwijzingen te beschikken van de huisvesting of de opvang, in primitieve, erbarmelijke omstandigheden, van een Oekraïense vrouw, om haar als poetsvrouw tewerk te stellen tegen geen andere verloning dan die erbarmelijke huisvesting of opvang.

Tevergeefs, op het eerste gezicht, tracht verzoekster de in aanmerking genomen aanwijzingen te minimaliseren en te reduceren tot, louter, gissingen of hypotheses.

‡AFCULFIBD-BEAGIIV‡

9. De toepassingsvoorwaarden van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet lijken wel degelijk vervuld.

Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. Verzoekster leidt een tweede middel af uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, het materiëlemotiveringsbeginsel, de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, het evenredigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

Volgens verzoekster kunnen de motieven de opgelegde sluiting (van één maand) niet schragen:

- er is haar nooit een vraag gesteld over genomen maatregelen; de hoorzitting deed zich voor als een *phishing* expeditie; alles wat verzoekster op correcte wijze antwoordde, is eenzijdig geïnterpreteerd en in haar nadeel gebruikt;
- tussen het plaatsbezoek van 24 november 2019 en de genomen beslissing, twee maanden later, hebben geen nieuwe plaatsbezoeken, noch nieuwe feiten plaatsgevonden; de burgemeester heeft de zaak twee maanden laten aanslepen; een sluiting is in de gegeven omstandigheden onevenredig;
- de burgemeester kon in overleg zijn gegaan met verzoekster, maar heeft dat niet gedaan; verzoekster is gewoon gehoord, "[n]iet meer, niet minder".
- het is niet correct dat het niet de eerste keer zou zijn dat er aldaar mensenhandel plaatsvindt; er zijn in de exploitatiezaal geen mensonterende omstandigheden vastgesteld, laat staan mensenhandel; de zaak loopt goed zoals ze loopt en uit niets blijkt dat de uitbating geheroriënteerd moet worden;
- er wordt enkel verwezen naar vermeende inbreuken op de sociale wetgeving; er is een personeelskader dat de zaak kan openhouden; als de goederen van de Oekraïense vrouw moesten worden weggedaan om een sluiting te vermijden, kon dat gewoon gezegd zijn;
- er kon ook een minder bezwarende maatregel zijn genomen, namelijk een

‡AFCULFIBD-BEAGIIV‡

gedeeltelijke sluiting van de bovenste verdieping(en), zijnde de ruimte waar volgens de burgemeester de feiten van mensenhandel plaatshadden; nu is de beslissing “zo ruim dat [verzoekster] zelfs haar post niet meer kan komen ophalen”; er werd geen afweging gemaakt “zoals dit had moeten gebeuren voor preventieve maatregelen, in het kader van de noodzakelijkheid”.

Beoordeling

11. De Raad van State kan op het eerste gezicht niet bijvallen dat de burgemeester de zaak twee maanden heeft laten “aanslepen”.

Van de controleactie van 8 november 2019 wordt op 24 november 2019 een administratieve akte opgesteld. Op 28 november 2019 vinden een technisch onderzoek naar de woningkwaliteit van de tweede en derde verdieping van het café en een brandveiligheidsonderzoek plaats. De onderzoeken resulteren in verslagen van respectievelijk 28 november 2019 en 2 december 2019. Op 6 december 2019 wordt de administratieve akte van 24 november 2019 aan de burgemeester meegedeeld. Op 20 december 2019 worden de zaakvoerster van verzoekster en de Oekraïense vrouw uitgenodigd om te worden gehoord. Nog op 20 december 2019 worden de arbeidsauditeur en de procureur des Konings gevraagd naar eventuele bezwaren tegen een bestuurlijke sluiting op grond van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet. Zij antwoorden op 26 december 2019, respectievelijk 30 december 2019. Op 8 januari 2020 heeft de hoorzitting met de zaakvoerster en de Oekraïense vrouw plaats. De zaakvoerster krijgt tot 13 januari 2020 de tijd om nog stukken bij te brengen. Elf dagen later neemt de burgemeester de bestreden, zestien bladzijden tellende, beslissing.

12. Tijdens het verhoor heeft de zaakvoerster de verklaringen gedaan die zij meende te moeten doen. Uit niets blijkt dat haar ten onrechte beweringen in de mond zijn gelegd, of dat haar verhinderd is geworden de voorstellen te doen die zij wenste te doen. Haar betoog, thans, dat het verhoor een *phishing* expeditie betrof, vindt op het eerste gezicht nergens steun.

13. Dat in de beslissing zou worden aangenomen dat het niet de eerste keer is dat er in het café mensenhandel plaatsvindt, lijkt een misvatting.

14. De grief dat een gedeeltelijke sluiting – van alleen de bovenste verdiepingen van het café – kon hebben volstaan, gaat eraan voorbij dat de aanwijzingen met betrekking tot de economische exploitatie van de Oekraïense vrouw niet alleen die bovenste verdiepingen betreffen, maar tevens haar tewerkstelling als poetsvrouw in het café op de benedenverdieping.

15. Anders dan verzoekster meent, lijkt er door de burgemeester wel degelijk een afweging "in het kader van de noodzakelijkheid" te zijn gemaakt. Uit het *sub* randnummer 3, *in fine*, opgenomen citaat uit de bestreden beslissing, blijkt immers dat een sluitingsduur van één maand "noodzakelijk" wordt geacht "om betrokkenen te ontraden bij te dragen aan zulke illegale praktijken, te heroriënteren en reorganiseren en de nodige maatregelen te nemen om de illegale praktijk en hun gevolgen in de toekomst onmogelijk te maken".

Eerder dan de pertinentie van die motivering tegen te spreken, lijkt verzoekster ze juist te bevéstigen en te ondersteúnen waar zij er in het besproken middel van doet blijken – in strijd met de ernstige aanwijzingen die in de bestreden beslissing op het eerste gezicht niet ten onrechte in aanmerking worden genomen – geen probleem van mensonwaardige leef- en werkomstandigheden te zien: de zaak loopt goed, er is een personeelskader en hoogstens zijn er in de exploitatiezaal wat "vermeende" inbreuken op de sociale wetgeving ("niet dimona gemeld").

16. De in het middel aangevoerde rechtsregels lijken niet geschonden. Het tweede middel is niet ernstig.

‡AFCULFIBD-BEAGIIV‡

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

17. Een derde middel voert aan: "schending van artikel 6, lid 2 en 3 EVRM/14BUPO en schending van het recht van verdediging (eerlijk proces) en de regels betreffende rechterlijke organisatie – artikel 779 Ger.W."

Naar de mening van verzoekster lijkt de burgemeester eerder een bestraffende maatregel te hebben willen treffen, nu er geen enkele preventieve werking uitgaat van de sluiting. Als de Raad van State die mening zou delen, moest de burgemeester zelf op het verhoor aanwezig geweest zijn, wat niet het geval was. In zoverre de Raad van State de maatregel "*de facto* zou kwalificeren als een strafsanctie in de zin van artikel 6 EVRM [(Europees Verdrag voor de rechten van de mens)], dan dient er vastgesteld te worden dat het recht van verdediging geschonden is".

De administratieve sanctie ("volledige stopzetting bedrijfsvoering gedurende 2 maanden") die hier wordt opgelegd wordt internrechtelijk niet gekwalificeerd als een strafsanctie in de zin van artikel 6 EVRM. *In casu* wordt een "louter administratiefrechtelijke formaliteit gesanctioneerd, met name het niet voldoen aan bepaalde voorwaarden (lijsten verkeerd invullen, handtekeningen niet correct laten plaatsen,...)". "De fundamentele vraag blijft echter hoe dan ook of de *in concreto* sanctie, *i.e.* stopzetting van een bedrijf met een kostenstructuur van maandelijks minimaal 180.000 euro al of niet een repressief karakter heeft". Bovendien moet de ernst van de sanctie worden nagegaan. In zoverre de maatregel dienst doet als een repressieve maatregel – "zie vorig middel, waaruit blijkt dat het hier echter enkel en alleen gaat om een preventieve maatregel" – heeft de verwerende partij het oogmerk gehad om een zeker leed aan verzoekster toe te brengen en moet tot het bestaan van een strafsanctie worden besloten.

‡AFCULFIBD-BEAGIIV‡

Beoordeling

18. De sluiting van een inrichting op grond van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet is een maatregel van bestuurlijke politie, die genomen wordt met een preventief oogmerk. De finaliteit ervan is het handhaven van de openbare orde en niet het sanctioneren van de betrokken eigenaar of exploitant van de inrichting.

19. Luidens artikel 779 van het Gerechtelijk Wetboek kan een vonnis enkel worden gewezen door het voorgeschreven aantal rechters, die alle zittingen over de zaak moeten hebben bijgewoond – een en ander op straffe van nietigheid.

Vooralsnog blijkt niet dat het voorschrift ook toepasselijk is op organen van actief bestuur, zoals op de verwerende partij, bij het nemen van de bestreden beslissing.

20. Dat die bestreden beslissing beweerdelijk een strafsanctie in de zin van artikel 6 EVRM is, beargumenteert verzoekster met een uitleg dat de beslissing een stopzetting van de bedrijfsvoering gedurende twee maanden zou inhouden, dat haar bedrijf een kostenstructuur van maandelijks minimaal 180.000 euro heeft, dat de reden voor de beslissing slechts een inbreuk op administratieve tekortkomingen is.

Die gegevens zijn hier evenwel niet van toepassing. Er is ogenschijnlijk sprake van een verwarring in hoofde van verzoekster.

21. Hoe dan ook ziet verzoekster de kwalificatie van de bestreden beslissing als een strafsanctie in de zin van artikel 6 EVRM alleen als een opstap naar de eigenlijke kritiek dat de burgemeester niet zelf bij het verhoor aanwezig was.

Vooralsnog is de Raad van State niet afdoende duidelijk gemaakt in welk opzicht dit verzoeksters belangen heeft geschaad. Immers is van het verhoor een gedetailleerd proces-verbaal opgesteld, dat niet van onvolledigheid wordt beticht. De burgemeester heeft er beslist kennis van genomen; hij heeft de inhoud ervan integraal in zijn bestreden beslissing opgenomen.

22. Ook het derde en laatste middel is niet ernstig.

VI. Slotsom

23. Alvast één van cumulatieve grondvoorwaarden voor een schorsing is niet vervuld.

Er is bijgevolg reden 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 het rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een aan de verwerende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

‡AFCULFIBD-BEAGIIV‡

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,

bijgestaan door

Frank Bontinck,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Frank Bontinck	**Johan Lust**

‡AFCULFIBD-BEAGIIV‡