

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.296 van 2 april 2021
in de zaak A. 226.531/X-17.366**

In zake : de BVBA CIMS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Walter Van Steenbrugge en Ruben Vispoel
 kantoor houdend te 9030 Mariakerke
 Durmstraat 29
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD KORTRIJK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pieter Dewaele
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Groeningestraat 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 oktober 2018, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de burgemeester van de stad Kortrijk van 27 augustus 2018 tot sluiting voor de duur van één maand van het handelspand gelegen te Kortrijk, Magdalenastraat 15 A, op grond van artikel 134^{quinquies} van de nieuwe gemeentewet.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 december 2020.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Esther Theyskens, die *loco* advocaten Walter Van Steenbrugge en Ruben Vispoel verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Cara Van Geenbergh, die *loco* advocaat Pieter Dewaele verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3. In een verslag aan de burgemeester van 23 juli 2018 maakt de politie er melding van dat een interventieploeg op 21 juli 2018, om 02.45 u, in verzoeksters kleinhandel algemene voeding – slagerij te Kortrijk, Magdalenastraat 15 A, een persoon (K. K.) met een slagersschort heeft gezien die druk in de weer is met stukken vlees en die verklaart in de winkel te werken. Hij zou illegaal in het land en aan het werk zijn. Nog volgens het verslag werkt hij er al vier weekends, telkens ongeveer drie uur; hij wordt *in natura* betaald, met voeding. Er heet sprake te zijn van “een flagrante vorm van uitbuiting”. Geadviseerd wordt een bestuurlijke preventieve sluiting van twee maanden op te leggen.

Met een brief van dezelfde dag verklaart de arbeidsauditeur zich expliciet akkoord met de inhoud van het politieverlag. Zij zegt geen bezwaar te hebben tegen het advies – “in toepassing van artikel 134^{quinquies} van de nieuwe gemeentewet – om een sluiting van twee maanden op te leggen. Zij legt uit dat er sterke indiciën van mensenhandel door economische uitbating zijn, dat het facet mensenhandel gekenmerkt wordt “doordat het slachtoffer aan het werk wordt gezet in omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid” (“de zogenaamde economische uitbating”), en dat ook het facet mensensmokkel in het dossier aanwezig is.

De burgemeester van de stad Kortrijk deelt verzoekster met een schrijven van 25 juli 2018 mee dat hij overweegt haar gebouw te sluiten voor de duur van twee maanden, dat zij het dossier mag inzien en haar eventuele middelen van verweer schriftelijk kan bezorgen tegen uiterlijk 2 augustus 2018.

Verzoekster dient een 1 augustus 2018 gedateerd verweerschrift van 21 bladzijden in.

Op 27 augustus 2018 overweegt de burgemeester dat aan de bepalingen van artikel 134^{quinquies} van de nieuwe gemeentewet voldaan is en beslist hij tot een sluiting voor de duur van één maand van het handelspand te Kortrijk, Magdalenastraat 15 A. Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid

Excepties

4. Volgens een eerste exceptie in de memorie van antwoord is het verzoekschrift onontvankelijk omdat niet blijkt dat het is ondertekend door “een daartoe bevoegd persoon”.

5. Tevens betwist de verwerende partij dat verzoekster een actueel belang heeft bij de nietigverklaring. Verzoekster heeft niet de schorsing (bij uiterst dringende noodzakelijkheid) van de bestreden maatregel gevraagd en het voorliggende beroep pas ingesteld een maand nadat de maatregel zijn uitwerking verloor.

Beoordeling

6. De verwerende partij betwist niet de conclusie in het auditorsverslag dat het verzoekschrift is ondertekend door R. Vispoel, advocaat van verzoekster. Zij komt in de laatste memorie niet meer op de exceptie terug.

De betrokken exceptie blijkt feitelijke grond te missen.

7. Verzoekster heeft de bestreden politimaatregel en de beperkingen die hij voor haar individuele rechten inhield, moeten ondergaan. De morele genoegdoening die een vernietiging haar in voorkomend geval bezorgt, is een voldoende voordeel ter staving van haar gebleven belang bij het beroep.

Er anders over oordelen zou er overigens op neerkomen dat de bestreden sluitingsbeslissing van 27 augustus 2018, die al een maand later ophield uitwerking te hebben, feitelijk uitgesloten wordt uit het annulatiecontentieux. Uit niets blijkt echter dat de wetgever zulks gewild heeft.

Ook de exceptie van gebrek aan actueel belang is niet gegrond. Dat verzoekster, om welke reden dan ook, niet de schorsing bij uiterst dringende maatregel van de sluiting heeft gevorderd, doet daar niets aan af.

V. Onderzoek van de middelen

A. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8. Een derde middel wordt afgeleid uit de schending van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet. Verzoekster argumenteert dat de burgemeester de bevoegdheid *ex* artikel 134*quinquies* alleen bezit “voor preventieve doeleinden”; vereist is dat er sprake is van een verstoring van de openbare orde rond een bepaalde inrichting, door gedragingen in die inrichting. Te dezen is er evenwel geen sprake van enige ordeverstoring, zodat de sluitingsbeslissing een repressieve en geen preventieve maatregel vormt. Aangezien artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet de burgemeester geen sanctioneringsbevoegdheid toekent, is de sluitingsbeslissing onwettig genomen.

Beoordeling

9. Met de bestreden beslissing heeft de verwerende partij het handelspand te Kortrijk, Magdalenastraat 15 A, gesloten op grond van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet.

Artikel 134quinquies luidt:

“Indien er ernstige aanwijzingen zijn dat in een inrichting feiten plaatsvinden van mensenhandel als bedoeld in artikel 433*quinquies* van het Strafwetboek of feiten van mensensmokkel als bedoeld in artikel 77bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, kan de burgemeester, na voorafgaand overleg met de gerechtelijke instanties, en na de middelen van verdediging van de verantwoordelijke te hebben gehoord, besluiten deze inrichting te sluiten voor de duur die hij bepaalt. De burgemeester is gemachtigd om de inrichting te doen verzegelen indien het sluitingsbesluit niet wordt nageleefd. Het sluitingsbesluit wordt ter kennis gebracht van de gemeenteraad op de eerste daaropvolgende zitting. De sluitingsmaatregel duurt maximum zes maanden. Na het verstrijken van deze termijn vervalt het besluit van de burgemeester.”

10. Als zodanig is de sluiting van een inrichting op grond van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet 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.

Zoals is vast te stellen wordt in de tekst van het artikel niet naar de openbare orde, of de verstoring ervan, verwezen. Dat is blijkens de parlementaire voorbereiding niet nodig gevonden omdat de uitoefening van de betrokken bevoegdheid *ipso facto*, uiteraard, geacht wordt de beveiliging van de openbare orde te betreffen. Zo werd tijdens de bespreking in de Senaatscommissie opgemerkt (*Parl.St.* Senaat 2010-2011, nr. 5-455/3, 6):

“dat het evident is dat het nieuwe artikel 134*quinquies* te maken heeft met het begrip openbare veiligheid en rust, ook al staat dit niet uitdrukkelijk in de tekst. Het handhaven van de openbare veiligheid en rust is één van de hoofdbestanddelen van de toekenning van deze nieuwe bevoegdheid aan de burgemeester.”

11. In overeenstemming hiermee geeft de burgemeester in de bestreden beslissing aan dat de opgelegde bestuurlijke maatregel wil voorkomen dat de feiten blijven aanhouden en dat anderen in een vergelijkbare precaire situatie terechtkomen, dat er geen andere optie is dan de preventie af te dwingen aan de hand van een bestuurlijke maatregel, en dat de periode van verplichte sluiting een moment kan zijn van bezinning over de wijze van omgaan met medewerkers en een opportuniteit om de bladzijde om te slaan en te kiezen voor een exploitatie in lijn met de wet.

12. Het middel doet niet aannemen dat de bestreden beslissing geen preventieve bestuurlijke maatregel is en dat de burgemeester de bevoegdheid die artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet hem geeft, te buiten zou zijn gegaan.

Het middel wordt verworpen.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

13. Verzoekster doet in het verzoekschrift in een eerste middel gelden dat het algemeen rechtsbeginsel inzake het vermoeden van onschuld, zoals onder meer bevestigd in artikel 6.2 van het Europees verdrag over de bescherming van de rechten van de mens (hierna: EVRM), geschonden wordt doordat de bestreden beslissing haar pand sluit “[o]p grond van een oordeel, te weten dat er een illegale tewerkstelling zou plaatsvinden onder vorm van een flagrante uitbuiting, dat niet het resultaat is van een rechterlijke beslissing op grond van [een] eerlijk proces”.

Nader geargumenteed wordt dat de sluitingsmaatregel enkel en alleen gebaseerd is op een politieel verslag van 23 juli 2018 dat het vermoeden van onschuld miskent. Het politieverslag werd louter eenzijdig opgesteld. Alleen elementen *à charge* worden vermeld, zonder dat enige moeite wordt gedaan om elementen *à décharge* aan te brengen. Zolang het opsporingsonderzoek aan de gang is en er geen definitieve rechterlijke beslissing voorligt, geldt het vermoeden van onschuld.

Beoordeling

14. Het middel gaat er ten onrechte van uit dat de bestreden beslissing kadert in de vervolging wegens een strafbaar feit. Het vermoeden van onschuld, zoals gewaarborgd door artikel 6.2 van het EVRM, is niet van toepassing.

15. Een sluiting op grond van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet beoogt louter een doeltreffende toekomstbeveiliging en is essentieel preventief van aard. Ze is wezenlijk een maatregel *in rem*, niet *in personam*, meer bepaald gericht tegen de inrichting in kwestie, en de burgemeester doet in het

sluitingsbesluit geen uitspraak over schuld of onschuld, maar alleen over het bestaan van “ernstige aanwijzingen” van welbepaalde feiten in een inrichting.

16. In zoverre verzoekster voor het eerst in de memorie van wederantwoord betoogt dat de sluitingsbeslissing “*in casu* het karakter van een straf in de zin van het EVRM” heeft, breidt zij het middel op niet-ontvankelijke wijze uit.

17. Voorts vergist verzoekster zich wanneer zij meent dat de sluitingsmaatregel “enkel en alleen” op het politioneel verslag van 23 juli 2018 berust. Meer bepaald gaat verzoekster er in het middel ten onrechte geheel aan voorbij dat de burgemeester, om de nodige ernstige aanwijzingen voorhanden te achten, ook steunt op een brief van de arbeidsauditeur van 23 juli 2018. In die brief wordt de inhoud van het politieverslag “integraal [...] bevestigd”, wordt beargumenteerd dat er “sterke indiciën van mensenhandel door economische uitbuiting” zijn, en geoordeeld dat “[o]ok het facet mensensmokkel” in het dossier aanwezig is.

18. Het middel wordt verworpen.

C. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

19. In een tweede middel voert verzoekster aan dat de opgelegde sluiting gedurende één maand de hoorplicht, het proportionaliteits- en zorgvuldigheidsvereiste, en het recht van verdediging miskent.

Zij licht in de eerste plaats toe dat de sluitingsbeslissing steunt “op een schamele vijf pagina’s, dit terwijl het geweten is dat het opsporingsonderzoek meer omvattend is en nog volop zijn beloop moet kennen”. Verzoekster heeft nooit toegang gekregen tot dit opsporingsonderzoek. De

sluitingsbeslissing is dan ook in strijd met het recht om over de mogelijkheid te beschikken op nuttige wijze de eigen belangen te kunnen verdedigen.

Voorts heeft de burgemeester volgens verzoekster kennelijk onredelijk en in strijd met het evenredigheidsbeginsel gehandeld. Het politioneel verslag bevat onvoldoende elementen voor de aantijging dat verzoekster zich zou hebben ingelaten met mensenhandel en er is ter zake geen oordeel door een neutrale, onafhankelijke en onpartijdige rechter. Daarnaast is niet aangetoond dat de beweerde activiteiten aanleiding hebben gegeven tot verstoring van de openbare veiligheid en rust.

Ten slotte betoogt verzoekster dat de bestreden beslissing haar zonder afdoende verantwoording aanzienlijke economische schade deed lijden en de werkzekerheid van de werknemers in gevaar bracht. Dit houdt een miskenning van het zorgvuldigheidsbeginsel in.

Beoordeling

20. Uit het administratief dossier wordt opgemaakt dat verzoekster, voorafgaand aan de bestreden beslissing, in de gelegenheid is gesteld om alle stukken in te zien waarop de burgemeester voornemens was zich te baseren, en om er haar “middelen van verdediging” over naar voor te brengen. Tot die stukken behoort niet alleen het politieverslag van 23 juli 2018, maar ook de brief van de arbeidsauditeur van 23 juli 2018.

Verzoekster doet niet aannemen dat de burgemeester, gelet op die stukken ten aanzien waarvan zij zich naar behoren heeft kunnen verweren, foutief van mening is geweest dat te dezen rechtmatig toepassing kon worden gemaakt van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet.

21. Anders dan verzoekster in de laatste memorie doet gelden, wijst ook het vonnis van de correctionele rechtbank te Brugge van 13 maart 2020, waarnaar zij in de laatste memorie verwijst, niet – *post factum* – uit dat er

“bijzonder lichtzinnig” zou zijn besloten tot de aanwezigheid van ernstige aanwijzingen.

Weliswaar wordt er inderdaad A. L., zaakvoerder van verzoekster, in vrijgesproken van de tenlasteleggingen van het niet verrichten van een (correcte) Dimona-aangifte met betrekking tot K. K. en van mensensmokkel. Tegelijk echter wordt daarvoor wél Y. K. veroordeeld die, als lasthebber van verzoekster en in de uitoefening van zijn bediening, “het illegaal verblijf van [K. K.] in het Rijk faciliteerde met het oog op [het] indirect verkrijgen van een vermogensvoordeel, nl. de inschakeling van zijn zwartwerk in de economische activiteit van de uitbating van [A. L.]”.

22. Ofschoon de burgemeester initieel een sluiting van twee maanden voor ogen stond, heeft hij uiteindelijk gemeend te kunnen volstaan met een sluiting van één maand.

Ter verantwoording van het redelijke en proportionele karakter van de opgelegde maatregel, motiveert hij onder meer dat verzoekster nog een andere vestiging in werking heeft, wat betekent dat zij gedurende de periode van sluiting een bron van inkomsten behoudt en aan het personeel een alternatieve tewerkstelling kan aanbieden. De verplichte sluiting wil, nog volgens de burgemeester, verzoekster de gelegenheid tot bezinning geven en een opportuniteit bieden om het over een ander boeg te gooien.

Verzoekster betwist de juistheid of pertinentie van die redengeving niet. Zij gaat er zonder meer aan voorbij.

In de gegeven omstandigheden, en mede gelet op wat hiervoor *sub* 10 en 20 is overwogen, kan zij er niet van overtuigen dat de opgelegde sluiting van één maand meer belastend zou zijn dan redelijkerwijs nodig voor een doeltreffende toekomstbeveiliging. Een schending van het proportionaliteits- of zorgvuldigheidsbeginsel is niet aannemelijk gemaakt.

23. Het tweede middel wordt in zijn geheel verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De Raad van State verwijst verzoekster in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op het rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een aan de verwerende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee april tweeduizend eenentwintig, 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