

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.299 van 2 april 2021
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
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jim Deridder
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 210 A/10
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 maart 2020, strekt tot de nietigverklaring 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. Bij arrest nr. 246.945 van 4 februari 2020 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

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 de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 januari 2021.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Olivia Garcia Del Pino, die *loco* advocaat Jeroen De Coninck 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 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. 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 grond van artikel 134*quinqüies* 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 met toepassing van artikel 134*quinqüies* van de nieuwe gemeentewet gedurende één maand vanaf 1 februari 2020 te sluiten. Geoordeeld wordt dat er ernstige aanwijzingen zijn dat in café 't Keravikske feiten plaatsvinden van mensenhandel als bedoeld in artikel 433*quinqüies* van het Strafwetboek, en meer bepaald “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”. Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van verzoekster

4. In het verzoekschrift voert verzoekster in een eerste middel aan: “schending van artikel 134^{quinqies} nieuwe gemeentewet en artikel 433^{quinqies} strafwet – het niet voorhanden zijn van ernstige aanwijzingen inzake mensenhandel al dan niet in combinatie met het [...] materiële motiveringsbeginsel en artikel 2 en 3 van de wet betreffende uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

Verzoekster licht toe dat er geen ernstige aanwijzingen van mensenhandel zijn en namelijk geen ernstige aanwijzingen van huisvesting of opvang van een persoon, met als doel het verrichten van werk, in strijd met de menselijke waardigheid. Het onderzoek is zeer onzorgvuldig gebeurd. De betrokken persoon zelf is nooit ondervraagd. Er is geen sprake van mensenwaardige omstandigheden waarin gewerkt moet worden, des te minder “nu er geen tewerkstelling, ook geen zwartwerk, werd gedaan”. Ook blijkt uit niets dat er een “intentioneel element” of “crimineel opzet” voorhanden is, “laat staan dat dit gemotiveerd wordt”, zodat er “dan ook geen ernstige aanwijzingen van schuld [zijn]”

5. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoekster dat elke motivering over het crimineel opzet ontbreekt. Wat de verblijfplaats van de Oekraïense vrouw betreft, is volgens verzoekster de essentiële kritiek dat geen rekening wordt gehouden met de verklaringen van de vrouw en dat haar nooit gevraagd is of zij opvang of een verblijfplaats in het café had. Een opvang of verblijf in een niet-geschikt pand kan dan ook niet nuttig worden aangevoerd om de afhankelijkheidspositie van de vrouw aan te tonen. Evenmin wordt haar tewerkstelling aangetoond “aangezien dit niet kon vastgesteld worden en geen andere documenten zijn teruggevonden die hierop kunnen wijzen”. Ten slotte

wordt de houding van de verwerende partij “tegenstrijdig” genoemd doordat zij de Oekraïense vrouw verhoort, maar niet voor de bijstand van een tolk zorgt.

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. Opdat tot het bestaan van “ernstige aanwijzingen” in de zin van het artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet kan worden besloten, is niet *per se* vereist dat er exhaustieve vaststellingen voorhanden zijn.

8. In zijn zestien bladzijden lange beslissing gaat de burgemeester uitgebreid in op zowel “de huisvesting van, minstens de opvang van, en het nemen van de controle over de Oekraïense dame” als op haar tewerkstelling.

Wat het eerste betreft, wordt verwezen naar de vaststellingen tijdens de politionele controle van 24 november 2019 die erop duiden dat de derde verdieping van verzoeksters pand ingericht is als een verblijfplaats en wordt uiteengezet waarom het ongeloofwaardig is dat de aangetroffen bezittingen er alleen “gestockeerd” zouden zijn. Tevens worden ook de “erbarmelijke omstandigheden” beargumenteerd waarin de betrokken huisvesting of opvang plaatsheeft, evenals de “zeer kwetsbare positie” en “sterke afhankelijkheidspositie” van de Oekraïense vrouw.

Vervolgens behandelt de burgemeester uitvoerig nader de tewerkstelling van de vrouw, waaromtrent hij resumerend overweegt:

“De verklaring van de medewerker van café ‘t Keravikske’, dat de Oekraïense dame in het café tewerk wordt gesteld als poetsvrouw, wordt derhalve gestaafd door het gebrek aan officiële tewerkstelling van een

andere poetsdame, de onbetrouwbare verklaringen omtrent het onderhoud van de inrichting, de onbetwiste intentie om de dame te werk te stellen van zodra haar verblijfsstatuut dit toelaat en de eerdere vaststellingen inzake zwartwerk. Dit geldt des te meer nu deze dame in het bezit was van een sleutel die haar te allen tijde toegang gaf tot het café en met name om te poetsen na of voor sluitingstijd, waarna zij de mogelijkheid had om nadien op de derde verdieping van het café te verblijven.”

De finale conclusie uit een en ander luidt dat er “dus ernstige aanwijzingen [zijn] dat de dame gehuisvest, minstens opgevangen wordt en controle ondergaat van [de zaakvoerster van verzoekster], met als doel haar tewerk te stellen in omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid”.

9. Verzoekster overtuigt er niet van dat de burgemeester op basis van de zeer uitvoerige redengeving in de bestreden beslissing en de stukken waarover hij beschikte, niet rechtmatig tot het oordeel is gekomen dat hij met betrekking tot haar café over voldoende ernstige aanwijzingen beschikt van de huisvesting of 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.

Dat de betrokken vrouw, vanwege “communicatiemoeilijkheden”, slechts beperkt gehoord is, doet daar niet aan af.

10. Ten onrechte meent verzoekster dat deze zaak zich laat vergelijken met de zaak die leidde tot het arrest nr. 231.621 van 16 juni 2015. In die zaak beperkte de burgemeester zich ertoe om louter op grond van een logement in erbarmelijke en mensonwaardige omstandigheden te besluiten tot mensenhandel. Nochtans is voor mensenhandel als bedoeld in artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet vereist dat de huisvesting en de opvang gebeuren met het oog op één van de vijf doeleinden die in artikel 433*quinquies* van het Strafwetboek worden genoemd.

In casu echter stelt de burgemeester wél vast dat de huisvesting van de Oekraïense dame gebeurt met het oog op één van die doeleinden, namelijk

“het verrichten van werk of het verlenen van diensten, in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid”.

11. Overigens sluit juist die vaststelling – dat er ernstige indicaties van een huisvesting of opvang zijn “met als doel” om de betrokkene tewerk te stellen in omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid – de, door verzoekster zo noodzakelijk geachte, afdoende verantwoording in van het “opzet” of het “intentioneel element” om de mensenhandel te plegen.

12. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoekster

13. Verzoekster leidt in het verzoekschrift een tweede middel af uit de “schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, het materiële motiveringsbeginsel en artikel 2 en 3 van de wet betreffende uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, het evenredigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel”.

Het proportionaliteitsbeginsel vereist, aldus verzoekster, dat de opgelegde maatregel in verhouding staat tot de onderliggende feiten en noodzakelijk is om het doel te bereiken, te weten het stopzetten van de (aanwijzingen van) illegale activiteiten. Vermits er geen zulke aanwijzingen meer voorhanden waren op het ogenblik dat de bestreden maatregel werd opgelegd, was een verregaande maatregel als de sluiting niet meer noodzakelijk, “ook niet om te heroriënteren of te ontraden”. Uit niets blijkt waarom een sluiting van één maand werd opgelegd, en niet van één week, één dag of iets meer dan één maand. Er is geen enkele koppeling tussen de vastgestelde feiten en de bevolen maatregel.

14. Volgens de memorie van wederantwoord is de maatregel niet proportioneel “omdat er onvoldoende gekeken is naar de toekomstige toestand”. Er

is ten onrechte geen gedeeltelijke sluiting overwogen en er was geen nood tot heroriëntatie “aangezien het personeel al in menswaardige omstandigheden werkte en er geen aanwijzingen waren voor illegale wanpraktijken”. Verzoekster heeft zich dadelijk geschikt naar de wensen van de stad, wat blijkt uit het ontbreken van incidenten tussen het verhoor en de eerdere inval. Er waren geen aanwijzingen van mensenhandel meer voorhanden op het ogenblik van de bestreden beslissing.

Beoordeling

15. In de bestreden beslissing verantwoordt de burgemeester de duur van de opgelegde sluiting als volgt:

“Afweging van de belangen

De uitbaatster van café ‘t Keravikske’ heeft het recht om haar activiteiten uit te oefenen op de manier zoals zij dat wenst, met dien verstande dat dit gebeurt binnen het wettelijk kader.

De burgemeester is op grond van artikel 134^{quinquies} van de Nieuwe Gemeentewet bevoegd om de noodzakelijke beperkingen op te leggen aan het uitoefenen van het recht op vrijheid van handel en nijverheid.

Bvba ‘t Keravikske heeft geen wettig belang bij de uitbating van een café waarin feiten of ernstige aanwijzingen van mensenhandel plaatsvinden. Uit het geheel van vaststellingen blijkt dat er een ernstig risico bestaat dat de huidige situatie bestendig blijft of er opnieuw feiten van menshandel met het oog op economische uitbuiting kunnen plaatsvinden ingevolge de uitbating van café ‘t Keravikske.

Het algemeen belang en het belang van de huidige en toekomstige slachtoffers van deze illegale praktijken primeert boven het privaat belang van de eigenaar en van de uitbaatster. Het uitoefenen van het recht op vrijheid van handel en nijverheid weegt niet op tegen de ernstige risico’s voor de huidige en toekomstige slachtoffers.

Verantwoording van de maatregel

[...]

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)."

16. In zoverre verzoekster hiertegen inbrengt dat een gedeeltelijke sluiting – van alleen de bovenste verdiepingen van het café – moest overwogen zijn, gaat zij er kennelijk aan voorbij dat de aanwijzingen met betrekking tot de economische exploitatie van de Oekraïense vrouw niet alleen die bovenste verdiepingen betreffen, maar ook haar tewerkstelling als poetsvrouw in het café op de benedenverdieping.

17. Voorts vergist verzoekster zich wanneer zij meent dat het er de burgemeester alleen om gaat en mág om gaan de vastgestelde mensenhandel te beëindigen.

Een sluiting op grond van artikel 134^{quinquies} van de nieuwe gemeentewet is in essentie gericht op een doeltreffende toekomstbeveiliging.

Dat de vermoede mensenhandel na de vaststellingen van 24 november 2019 en verzoeksters verhoor van 8 januari 2020 zou zijn stopgezet, mag niet bepaald verwonderen. Maar het sluit in voorkomend geval geenszins uit dat het ten behoeve van de openbare orde, om herhaling te voorkomen, nog altijd redelijkerwijs nodig kan worden geacht in een preventieve sluiting te voorzien.

Evenmin doet verzoekster aannemen dat er geen nood tot heroriëntatie is omdat het personeel “al” in menswaardige omstandigheden werkt en er geen aanwijzingen zijn voor illegale praktijken. De uitspraak laat de ernstige indicaties van mensenhandel die juist tot de bestreden beslissing hebben aangezet, buiten beschouwing. Weliswaar beklemtoont verzoekster in de memorie van wederantwoord dat er van zodanige indicaties geen sprake is, maar dat is hiervóór, bij de beoordeling van het eerste middel, onterecht bevonden.

18. Wat “redelijkerwijs” nodig is voor een passende toekomstbeveiliging, is een zaak waarover uiteenlopend kan worden gedacht, waarbij het niet is uit te sluiten dat zowel de ene als de andere opvatting “redelijkerwijs” verantwoord kan worden geacht.

Verzoekster overtuigt er in het middel niet van dat de burgemeester, met zijn beoordeling dat zich te dezen, met het oog op de beveiliging van de toekomst, een sluitingsduur van één maand opdringt, de grenzen van de wettigheid, inzonderheid van het proportionaliteitsvereiste, te buiten is gegaan.

19. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep tot nietigverklaring.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een 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