

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.572 van 31 december 2021
in de zaak A. 235.302/X-18.056**

In zake: 1. de VZW SCOUTING ANTWERPEN-ZUID 6 + 16
2. Ella MEES
3. Lily GORIS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Verbist
kantoor houdend te 2650 Kessel
Torenvenstraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jim Deridder
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 210A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 24 december 2021, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen van 8 december 2021 inzake ‘Handhaving overlast. Scouting Antwerpen Zuid 6 + 16 Jeugdbeweging District Antwerpen’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 december 2021, om 9.30 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Paçik Majid, die *loco* advocaat Stijn Verbist verschijnt voor de verzoekende partijen 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. Scouting Antwerpen-Zuid 6 + 16 is een jeugdbeweging die al decennialang haar lokalen te 2018 Antwerpen, Hertsdeinstraat 13, heeft. Eerste verzoekster is de eigenaar van de gebouwen. Van sommige lokalen wordt, op grond van een huurovereenkomst, door derden gebruik gemaakt. Tweede verzoekster behoort tot de groepsleiding van de jeugdbeweging. Derde verzoekster is lid.

In het verleden gaven overlastproblemen aanleiding tot overleg met het ‘wijkteam’ van de politie en de ‘buurtregisseur’ en tot het opstellen van een ‘Charter Hertsdeinstraat’.

Op 30 oktober 2021 redigeert de politie een administratieve akte naar aanleiding van het opstellen op korte termijn van twee processen-verbaal, naar aanleiding van vaststellingen op respectievelijk 26 september 2021 en

16 oktober 2021 inzake nachtlawaai door personen en een muziekinstallatie in de scoutslokalen. Verwezen wordt ook naar zes “meldingen”, tussen juni tot oktober 2021, die in de politionele bestanden terug te vinden zijn.

Met brieven van 9 november 2021 wordt aan onder meer eerste en tweede verzoekster meegedeeld dat de burgemeester overweegt maatregelen te nemen op grond van de artikelen 133 en 135 van de nieuwe gemeentewet, waaronder onder meer een tijdelijke sluiting van de lokalen of een verbod op bepaalde activiteiten. Zij worden uitgenodigd om op 25 november 2021 te worden gehoord.

Tijdens die hoorzitting wordt door eerste en tweede verzoekster onder meer geargumenteed dat de activiteiten die 's avonds doorgaan “sowieso beperkt” zijn, dat er elke vrijdagavond een leidingsbar plaatsheeft, dat er daarnaast begin september ook een leefweek is, voorafgegaan door een week opbouw, dat de feestjes nu beperkt zijn tot twee keer per jaar, dat voor de overige feesten een andere zaal wordt gehuurd, dat de lokalen niet meer 's avonds worden verhuurd “voor leidingweekends of dergelijke”, en dat er is voorzien in geluidsdoeken.

In de bestreden beslissing van 8 december 2021 vindt de burgemeester van de stad Antwerpen de genomen maatregelen getuigen van verantwoordelijkheidsbesef en meent hij dat ze hun vruchten afwerpen. Niettemin blijft er, aldus de burgemeester, gelet op de twee vaststellingen inzake nachtlawaai “een risico bestaan dat ook in de toekomst de openbare orde en rust verstoord zal worden door avondactiviteiten georganiseerd door betrokkene”. Finaal oordeelt hij dat het noodzakelijk is om “de maatregelen die betrokkene reeds nam te bestendigen”. Bovendien wordt het noodzakelijk geacht “dat de openbare rust in de buurt hersteld wordt en dat de duur van avondactiviteiten minstens tijdelijk beperkt wordt”. Daarom wordt gedurende drie weken een tijdelijk sluitingsuur van 23.00 u opgelegd voor alle avondactiviteiten: “Deze overgangsregeling voorkomt een te abrupte overgang en geeft de buurtbewoners de mogelijkheid om te ‘acclimatiseren’ aan de nieuwe situatie.”

Concreet beslist, op grond van artikel 133 *juncto* 135 van de nieuwe gemeentewet, de burgemeester in artikel 1 van de bestreden beslissing dat Scouting Antwerpen-Zuid 6 + 16 de volgende voorwaarden moet naleven tijdens de uitbating van haar lokalen en organisatie van activiteiten op haar terreinen:

- “- beperking van de avondactiviteiten tot één avond per week: vrijdagavond voor de (oud)leiding, met uitzondering van de leefweek bij aanvang van het scoutsjaar; Tijdens deze activiteiten mag er buiten na 22.00 uur geen lawaai meer gemaakt worden. Het lokaal mag enkel verlaten worden voor een toiletbezoek of om te roken;
- het aantal feesten die georganiseerd worden in de lokalen wordt beperkt tot tweemaal per jaar. De buurt wordt hiervan tijdig op de hoogte gebracht aan de hand van flyers of per e-mail. Voor andere feesten wordt gebruik gemaakt van een andere locatie;
- geen verhuur van de scoutslokalen aan derden voor avondactiviteiten;
- gebruik maken van geluidsdoeken.”

Voorts beveelt de burgemeester in artikel 2 van de bestreden beslissing dat er gedurende een periode van drie weken, ingaand op de datum van betekening, geen avondactiviteiten meer mogen plaatsvinden op de terreinen van Scouting Antwerpen-Zuid 6 + 16.

Luidens artikel 6 van de bestreden beslissing wordt het niet-naleven van de artikelen van het besluit bestraft met de administratieve sancties waarin artikel 712 van de code van politiereglementen voorziet.

IV. Schorsingsvoorwaarden

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

V. Voorwaarde van een uiterst dringende noodzakelijkheid

5. Verzoeksters betogen dat de bestreden beslissing “onherroepelijk schadelijke gevolgen” meebrengt, waardoor de uitkomst van een gewone schorsingsprocedure “onmiskkenbaar en onherroepelijk” te laat zou komen.

In de eerste plaats wordt uiteengezet dat de tweehonderd leden van de scoutsgroep door de opgelegde maatregelen “beroofd [worden] van hun vrijheid om samen te komen in de scoutslokalen” en “beroofd van waardevolle tijd waarin zij, zoals het hoort, sociale contacten kunnen leggen, onderhouden en vernieuwen”. Dit klemmt inzonderheid doordat de “nood naar sociaal contact” sterk is toegenomen door de coronapandemie.

Voorts dient het organiseren van activiteiten zoals spaghettiavonden, ouderbars en kleine fuiven per tak, voor het financieren van allerlei activiteiten, zoals twee buitenlandse reizen. Het organiseren van die activiteiten verschaft ook leermogelijkheden aan de kinderen, die er belangrijke vaardigheden en een groot verantwoordelijkheidsgevoel door meekrijgen. Slechts twee feesten per jaar mogen organiseren “is evident een manifeste aantasting van de mogelijkheden om bij te leren en ervaringen op te doen”.

Bovendien maken de maatregelen het onmogelijk om voor de leden nog overnachtingen op de locatie te organiseren. Daardoor zal voor de ‘Jins’ en voor de leiding geen leefweek kunnen doorgaan in respectievelijk februari en maart 2022. Meer nog, komt de volledige werking van de scouts door de opgelegde maatregelen in het gedrang. De leidingen van de verschillende takken zullen op één avond moeten vergaderen, wat organisatorisch ondoenbaar is. ’s Avonds iets klaarzetten voor de volgende dag zal niet meer mogelijk zijn of “naar alle waarschijnlijkheid al tellen als avondactiviteit”.

Zodra blijkt, aldus nog verzoeksters, dat de werking wegens de opgelegde maatregelen niet vlot meer verloopt of dat er nog nauwelijks activiteiten kunnen georganiseerd worden, “is het een kwestie van tijd voor de eerste verzoekende partij haar leden (definitief) zal verliezen”. De onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing zal “onmiskenbaar een zware reputatieschade” teweegbrengen, met een onmogelijk te herstellen “negatieve invloed op de relatie tussen verzoekende partijen en haar ‘zakenpartners’”, te weten de leden en hun ouders.

Ten slotte argumenteren verzoeksters dat de bestreden beslissing het voor hen onmogelijk maakt “om met zekerheid te zeggen tegen hun huurders of zij hun normale activiteiten kunnen voortzetten”.

Beoordeling

6. Volgens de uiteenzetting van verzoeksters zal de bestreden beslissing voor hen ronduit desastreus gevolgen meebrengen, en dat reeds op een zo korte termijn dat zelfs een schorsing volgens de gewone procedure te laat dreigt te komen.

De Raad van State van State valt dat niet bij. Er is naar zijn mening sprake van een overtrokken voorstelling van zaken.

7. Blijkens de bestreden beslissing is de burgemeester van oordeel met het artikel 1 van de beslissing alleen de maatregelen “te bestendigen” die eerste en tweede verzoekster, getuige hun verklaringen op de hoorzitting, reeds eigener beweging namen.

Verzoeksters betwisten dat wat twee punten betreft. Ten eerste zouden zij tijdens de hoorzitting niet hebben aangegeven maar één avondactiviteit per week te houden en ten tweede zouden zij niet verklaard hebben de lokalen niet aan derden te verhuren voor avondactiviteiten.

Het eerste wordt vooralsnog niet bijgevalen. Nadat eerste en tweede verzoekster meedeelden dat de activiteiten die 's avonds doorgaan “sowieso beperkt” zijn, legden zij uit dat er elke vrijdagavond een leidingsbar plaatsheeft, dat er “daarnaast” in september “ook” een leefweek (na een week opbouw) is en er “soms” een feest plaatsvindt, maar dat die nu beperkt worden tot twee per jaar. Het lijkt niet verkeerd daaruit te hebben afgeleid dat er ten tijde van het verhoor, afgezien van de leefweek en de feesten per jaar, maar één keer per week een avondactiviteit plaatsheeft: op vrijdag, de leidingsbar.

Inderdaad hebben op het eerste gezicht eerste en tweede verzoekster tijdens het verhoor niet verklaard dat de lokalen niet meer aan derden worden verhuurd voor avondactiviteiten. Gezegd werd alleen dat ze niet meer 's avonds worden verhuurd “voor leidingweekends of dergelijke”. Naar blijkt, heeft eerste verzoekster zes huurcontracten gesloten met “vaste” gebruikers, voor activiteiten als yoga, eutonie, turnen, enzovoort. Vooralsnog lijkt de betrokken onjuistheid evenwel zonder – decisief – belang. Van geen enkele van die vaste gebruikers doen verzoeksters met een minimum aan concrete gegevens aannemen dat zij de gehuurde lokalen ook 's avonds gebruiken, waarbij onder 's avonds – volgens de verwerende partij in de nota – moet worden begrepen: gedurende de periode die zich uitstrekt ná 22.00 u.

8. In de gegeven omstandigheden wordt vastgesteld dat de burgemeester in artikel 1 van de bestreden beslissing strikt genomen weinig meer doet dan datgene wat eerste en tweede verzoekster op de hoorzitting van 25 november 2021 zelf verklaarden op vandaag al uit eigen beweging in acht te nemen, op te tillen tot een uitbatingsvoorwaarde die voortaan en voor onbepaalde duur verplicht moet worden nageleefd.

Het is niet *a priori* uit te sluiten dat verzoeksters, doordat aldus hun huidige praktijk voor een onbepaalde tijd wordt gebetonneerd waardoor zij er niets meer aan kunnen wijzigen zonder een administratieve sanctie te riskeren, zich

na verloop van tijd door artikel 1 van de bestreden beslissing zodanig in hun werking gehinderd zien dat zij met succes op die hinder de spoedeisendheid kunnen baseren die vereist is voor een vordering tot schorsing – eventueel zelfs bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

Dat dit echter nu al het geval zou zijn, nog maar een maand nadat eerste en tweede verzoekster – nagenoeg al – de voorwaarden in artikel 1 van de bestreden beslissing zonder reserve aanvoerden om te overtuigen van hun coöperatieve ingesteldheid en verantwoordelijkheidsgevoel, wordt niet aannemelijk gemaakt en blijkt niet.

9. Zoals uit het verhoor van 25 november 2021 kon worden opgemaakt, beperkten de avondactiviteiten van verzoeksters zich op dat moment tot de leidingsbar op vrijdagavond. “Naar aanleiding van de processen verbaal nachtlawaai”, werd aan deze leidingsbar tijdelijk een einde gemaakt om 22.00 u, maar eerste en tweede verzoekster lieten volgens de bestreden beslissing verstaan dat sluitingsuur “niet te willen behouden”. Artikel 2 van de bestreden beslissing belet dat sluitingsuur ineens helemaal los te laten. Gedurende een periode van drie weken, ingaand op de datum van betekening, mag het sluitingsuur van avondactiviteiten niet later zijn dan 23.00 u.

De bestreden beslissing is formeel betekend op 11 december 2021. Daaruit volgt dat de maatregel in artikel 2 morgen, op 1 januari 2022, afloopt.

Hoe dan ook is geen van de aangevoerde “onherroepelijk schadelijke gevolgen” (volledige werking in het gedrang, groot ledenverlies, zware reputatieschade, onzekerheid over de term ‘feest’ en onzekerheid voor de huurders) nuttig in verband te brengen met specifiek artikel 2 van de bestreden beslissing.

10. Uit wat voorafgaat, wordt geconcludeerd dat verzoeksters geen uiterst dringende noodzakelijkheid doen aannemen.. Aangezien aldus één van de cumulatieve grondvoorwaarden voor een schorsing niet is vervuld, is er reden om de vordering tot schorsing in haar geheel te verwerpen.

In de gegeven omstandigheden wordt nog slechts summier het volgende opgemerkt met betrekking tot de schorsingsvoorwaarde van een ernstig middel.

VI. Schorsingsvoorwaarde van een ernstig middel

Standpunt van verzoeksters

11. Verzoeksters voeren in een eerste middel de schending aan van artikel 133 *juncto* 135 van de nieuwe gemeentewet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van artikel 16 van de Grondwet *juncto* 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht, het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheids-beginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Samengevat doen verzoeksters in een *eerste middelonderdeel* gelden:

- Een groot deel van het bestreden besluit steunt op niet-bewezen of niet vastgestelde meldingen. Er zijn slechts twee processen-verbaal, die berusten op subjectieve vaststellingen en veronderstellingen, en er is geen geluidsmeting gebeurd.
- De maatregelen zijn opgelegd “zuiver voor een vermeend privaat belang van slechts enkele burens, ten nadele van het algemeen belang van meer dan 200 jongeren”.

- Beide artikelen van de bestreden beslissing zijn onevenredig. Verzoeksters hanteerden als teken van *goodwill* een paar richtlijnen om aan de verzuchtingen van (enkele) burens tegemoet te komen. Op grond daarvan kan niet verantwoord worden dat artikel 1 maatregelen oplegt die veel verder gaan dan die richtlijnen en die voortaan verplicht moeten worden nageleefd, “onbeperkt in de duur”. Het opleggen van dergelijke verregaande maatregelen staat “in een kennelijk onredelijke wanverhouding” met de ernst van de feiten. Voorts mist artikel 2 zijn doel volledig en is het geheel onevenredig.
- Ten slotte zijn de termen ‘avondactiviteiten’ en ‘feesten’, in artikel 1, onduidelijk of niet correct, waardoor verzoeksters “geen rechtszekerheid hebben over de draagwijdte en de toepassing van voormelde maatregelen, dan wel welke handelingen zij conform de maatregelen nog mogen stellen”.

In een *tweede middelonderdeel* noemt eerste verzoekster haar eigendomsrecht geschonden doordat de opgelegde maatregelen niet in het algemeen belang zijn, maar het privaat belang van enkele burens vooropplaatsen en doordat ze niet beperkt zijn in de tijd en bijgevolg niet evenredig.

In een *derde middelonderdeel* wordt betoogd dat de verwerende partij, bij gebrek aan bewijs van enige verstoring van de materiële openbare orde, blijkbaar om morele redenen is opgetreden tegen de activiteiten van verzoeksters. De burgemeester is evenwel niet bevoegd om de morele openbare orde te handhaven.

Beoordeling

12. De bestreden beslissing situeert zich weliswaar tegen een achtergrond van eerdere meldingen wegens geluidsoverlast die de nachtrust verstoort, maar berust op het eerste gezicht essentieel op welbepaald twee vaststellingen “op korte termijn” – op 26 september 2021 en op 16 oktober 2021 – door de politie van nachtlawaai.

Vooralsnog wordt niet bijgevalen dat er slechts sprake kan zijn van een rechtmatige vaststelling van nachtlawaai dat van aard is de nachtrust te kunnen verstoren, als er geluidsmetingen aan ten grondslag liggen.

13. Tot de taken die artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet aan de gemeente opdraagt, behoort het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie over de openbare rust.

In beginsel lijkt de beslissing waarmee de burgemeester aan die opdracht uitvoering geeft, geacht te moeten worden op het algemeen belang gericht te zijn.

14. Op het eerste gezicht heeft de burgemeester uit de administratieve akte van de politie van 30 oktober 2021 niet onterecht besloten dat de activiteiten van verzoeksters toch nog hinder veroorzaken niettegenstaande de maatregelen die zij namen en die van verantwoordelijkheidsbesef getuigen. Het is om dit overgebleven “risico” op toekomstige verstoring van de openbare orde en rust tegen te gaan, dat de bestreden beslissing wordt genomen.

In zoverre de politionele vaststellingen en het eruit gebleken resterende “risico” moeten verantwoorden dat met het oog op het vrijwaren van de verstoorde openbare rust wordt voorzien in de maatregel in artikel 2 van de bestreden beslissing, bespeurt de Raad van State vooralsnog geen onredelijke verhouding van evenredigheid tussen die maatregel en de concrete ordehandhavingsbehoefte.

Dat is op het eerste gezicht anders wat de maatregelen in artikel 1 van de bestreden beslissing betreft. Met die bepaling grijpt de burgemeester de gedragsregels die verzoeksters, blijkens hun verklaringen ter hoorzitting, actueel aannemen aan om ze – overigens niet zonder meer correct – om te zetten in dwingende uitbatingsvoorwaarden die voortaan onveranderlijk en zonder beperking in de tijd moeten worden nageleefd, op straffe van een administratieve sanctie. Naar het de Raad van State in de huidige stand van de procedure voorkomt,

gaat de burgemeester daarmee verder dan redelijkerwijze nodig om tegemoet te komen aan het concrete ordehandhavingsprobleem waarmee hij zich op grond van de administratieve akte van 30 oktober 2021 geconfronteerd zag. De Raad van State deelt niet de visie van de verwerende partij, in de ontvankelijkheidsexceptie in de nota, dat verzoeksters zonder belang erbij zijn om dat te doen gelden.

15. Die vaststelling dat artikel 1 van de bestreden beslissing het evenredigheidsbeginsel lijkt te schenden, brengt mee dat niet meer wordt onderzocht of het artikel mogelijk ook het rechtszekerheidsbeginsel schendt door te vaag en onduidelijk te zijn.

16. Het eerste middelonderdeel is ernstig wat artikel 1 van de bestreden beslissing betreft.

17. In zoverre verzoeksters in het tweede middelonderdeel het eigendomsrecht van eerste verzoekster geschonden achten doordat “er geen algemeen belang wordt nagestreefd met de bestreden beslissing” en doordat de opgelegde maatregelen niet als evenredig kunnen worden beschouwd, volgt alleszins uit randnrs. 13 en 14 dat vooralsnog noch het een noch het ander kan overtuigen met betrekking tot artikel 2 van de bestreden beslissing.

18. Het derde middelonderdeel gaat er, in ieder geval wat artikel 2 van de aangevochten beslissing aangaat, op het eerste gezicht ten onrechte van uit dat het artikel niet berust op voldoende vaststaande en toereikende motieven qua materiële-ordehandhaving.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

2. Verzoeksters worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op het rolrecht van 600 euro, een bijdrage van 22 euro en een aan de verwerende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenendertig december tweeduizend eenentwintig, 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