

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.586 van 7 januari 2022
in de zaak A. 235.345/VII-41.271**

In zake: 1. de BV XENTES
2. Peter CATRYSSSE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Deborah Smets
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele
Hervormingen en Democratische Vernieuwing
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nicolas Bonbled, Thomas Eyskens
en Jorien Van Belle
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 30 december 2021, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 23 december 2021 ‘houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie te voorkomen of te beperken’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 januari 2022, om 10.00 uur.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Deborah Smets, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaten Junior Geysens en Yente Denayer, die *loco* advocaten Nicolas Bonbled, Thomas Eyskens en Jorien Van Belle verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Thomas Maes 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. Sinds medio maart 2020 wordt ook België geconfronteerd met de wereldwijde pandemie van de ziekte COVID-19 die wordt veroorzaakt door het virus SARS-CoV-2 en neemt de federale overheid maatregelen om de verspreiding van dit virus te beperken.

3.2. Op 4 oktober 2021 is de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ in werking getreden.

Artikel 4, § 1, van deze wet voorziet in de mogelijkheid voor de Koning om, wanneer Hij de epidemische noodsituatie heeft afgekondigd, de nodige maatregelen van bestuurlijke politie te nemen teneinde de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken.

3.3. Op 28 oktober 2021 wordt bij koninklijk besluit de epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie afgekondigd tot en met 28 januari 2022. Dit werd nadien bekrachtigd bij wet van 10 november 2021.

3.4. Vervolgens wordt het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 ‘houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie te voorkomen of te beperken’ aangenomen.

Dat besluit werd sedertdien al enkele malen gewijzigd in het licht van de wijzigende omstandigheden van de COVID-19 pandemie.

3.5. Op 23 december 2021 wordt het thans bestreden besluit genomen.

Met artikel 4 van dit besluit worden de binnenruimten van inrichtingen of van onderdelen van inrichtingen die behoren tot de culturele, feestelijke, recreatieve of evenementensector gesloten voor het publiek, waarbij, relevant voor voorliggende zaak, meer in het bijzonder de binnenruimten van de bowlingzalen gesloten worden voor het publiek. Zulks geschiedt door middel van een vervanging van artikel 7 van het voornoemd koninklijk besluit van 28 oktober 2021.

3.6. Bij arrest nr. 252.564 van 28 december 2021 schorst de Raad van State bij uiterst dringende noodzakelijkheid de tenuitvoerlegging van artikel 7, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021, zoals

gewijzigd door artikel 4 van het voornoemd koninklijk besluit van 23 december 2021, wat betreft de culturele sector.

3.7. Vervolgens wordt het koninklijk besluit van 29 december 2021 ‘houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie te voorkomen of te beperken’ aangenomen, om tegemoet te komen aan het schorsingsarrest van de Raad van State. Artikel 7 van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 wordt gewijzigd, waarbij in essentie de verwijzing naar de culturele sector in die bepaling wordt geschrapt, ook wordt de sluiting van de bioscopen ongedaan gemaakt, dewelke eveneens was opgenomen in het koninklijk besluit van 23 december 2021.

Het koninklijk besluit van 29 december 2021 wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 30 december 2021 en treedt diezelfde dag in werking.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4. In zoverre de vordering gericht is tegen het koninklijk besluit van 23 december 2021 in zijn geheel, lijkt het dat, om het doel te bereiken dat de verzoekende partijen mogen worden geacht na te streven met hun vordering, er kan worden volstaan met de eventuele schorsing van louter de term ‘de bowlingzalen’ en niet van het koninklijk besluit van 23 december 2021 in zijn geheel. Het voorwerp van de vordering dient dus, zoals de verwerende partij terecht opwerpt, te worden beperkt tot het woord “bowlingzalen” in artikel 4, tweede lid, 7°.

Deze bepaling luidt:

“Art. 7. § 1. De binnenruimten van inrichtingen of van onderdelen van inrichtingen die behoren tot de [...], feestelijke, recreatieve of evenementensector zijn gesloten voor het publiek, behoudens voor de door dit besluit toegelaten activiteiten.

Zijn in ieder geval gesloten voor het publiek, de binnenruimten van:

- 1° de discotheken en de dancings;
 - 2° de subtropische zwembaden en de recreatieve onderdelen van de zwembaden;
 - 3° de pretparken;
 - 4° de dierenparken en -tuinen;
 - 5° de binnenspeeltuinen;
 - 6° de trampolineparken;
 - 7° de bowlingzalen;
 - 8° de snooker- en biljartzalen;
 - 9° de dartszalen;
 - 10° de inrichtingen voor paintballgames en lasergames;
 - 11° [...];
 - 12° de escape rooms;
 - 13° de casino's, de speelautomatenhallen en de wedkantoren.
- In afwijking van het eerste lid, mogen de binnenruimten van de volgende inrichtingen of van de volgende onderdelen van inrichtingen geopend blijven:
- 1° de bibliotheken, de spelotheken en de mediatheken;
 - 2° de musea;
 - 3° de feest- en receptiezalen, en dit enkel voor huwelijken en uitvaarten;
 - 4° de wellnesscentra, met inbegrip van onder meer sauna's, jacuzzi's, stoomcabines en hammams.
- [...]”.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

5. 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.

VI. Ernst van het enige middel

Standpunt van de verzoekende partijen

6. De verzoekende partijen voeren een enig middel aan tegen het bestreden besluit. Dit middel wordt geput uit de schending van “het

proportionaliteitsbeginsel; [...] van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet; [...] van artikel 23 van de Grondwet; [...] van artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek Economisch Recht; [...] van het motiveringsbeginsel; [...] van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel”. Het middel bestaat uit drie middelonderdelen.

Beoordeling

7. Op het eerste gezicht lijkt het middel in decisieve mate te berusten op de veronderstelling dat ingevolge het bestreden besluit de verzoekende partijen hun sport niet langer zouden mogen beoefenen of organiseren.

De verwerende partij wijst er in haar nota op dat overeenkomstig artikel 12, § 1, tweede lid, 4°, van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021, zoals vervangen door artikel 7 van het koninklijk besluit van 23 december 2021, “private bijeenkomsten en activiteiten in georganiseerd verband binnen [mogen] worden georganiseerd wanneer deze [...] sportieve activiteiten, sportieve wedstrijden, sportkampen of sporttrainingen betreffen”. Die bepaling lijkt te moeten worden gelezen samen met artikel 7, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021, dat bepaalt dat de sluiting voor het publiek opgelegd door artikel 7 geldt “behoudens voor de door dit besluit toegelaten activiteiten”, aldus te dezen sportieve activiteiten.

Aldus lijkt het reeds op het eerste gezicht zo dat, op basis van die bepalingen, zoals geïnterpreteerd door de verwerende partij zelf, het de verzoekende partijen wel degelijk is toegestaan om gebruik te maken van de binnenruimten van bowlingzalen voor sportieve activiteiten, sporttrainingen en wedstrijden. De bowlingzalen lijken, conform de eigen argumentatie van de verwerende partij, op basis van de bepalingen van het bestreden besluit hun binnenruimten wel degelijk nog steeds ter beschikking te mogen stellen voor sportieve activiteiten, sportieve wedstrijden, sportkampen of sporttrainingen. Het is, gelet op dit verweer, op het eerste gezicht zo dat bowlingzalen enkel hun binnenruimten gesloten dienen te houden voor louter recreatief gebruik door het

publiek. Met andere woorden: het bestreden besluit stelt, volgens de verwerende partij zelf, slechts een tijdelijke gedeeltelijke sluiting van de bowlingzalen in, louter wat betreft het recreatieve gebruik door het publiek.

Die vaststelling nuanceert op zich de ernst van het middel.

Eerste middelonderdeel

8. Het redelijkheids- of evenredigheidsbeginsel vereist dat een beslissing berust op een redelijke verhouding tussen de feitelijk juiste en op zich rechtens relevante motieven enerzijds en de inhoud van het besluit anderzijds. In het geval van een reglementair besluit kan de schending van dit beginsel alleen worden vastgesteld indien de bestreden bepaling een beperking van de vrijheden oplegt die niet objectief en redelijkerwijze kan worden verantwoord in het licht van het nagestreefde doel. De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling, en dus ook een reglementair besluit, moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen.

Het komt de Raad van State niet toe om een eigen oordeel in de plaats te stellen van het oordeel van de overheid. De Koning beschikt te dezen over een ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid om een evenwicht te zoeken tussen onderscheiden en vaak conflicterende belangen, teneinde tot een beslissing te komen die het algemeen belang dient. De Raad van State is als rechter van de wettigheid wel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of hij daarbij is uitgegaan van werkelijk bestaande en relevante feitelijke gegevens die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld, of hij die correct en met een zorgvuldige afweging van alle in het geding betrokken belangen heeft beoordeeld en of hij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen.

Een sluiting van de binnenruimten van de bowlingzalen voor recreatief gebruik door het publiek lijkt op het eerste gezicht geen disproportionele

maatregel te vormen, enerzijds in het licht van het ruimere pakket aan maatregelen die in het bestreden besluit werden genomen en anderzijds afgetoetst aan de ernstige epidemiologische noodsituatie waarin het land zich bevindt.

Dat de sluiting van de binnenruimtes van de bowlingzalen voor recreatief gebruik door het publiek niet in die exacte termen werd voorgesteld in de twee adviezen van de GEMS, lijkt het bestreden besluit op zich niet onwettig, onzorgvuldig of onredelijk te maken, ook niet in het licht van artikel 4, § 3, eerste lid, van de wet van 14 augustus 2021. Het komt immers aan de verwerende partij toe om een afweging te maken van alle voorgelegde adviezen en vervolgens zelf te beslissen en de volgens haar nodige maatregelen te nemen. Anders dan de verzoekende partijen het zien, blijkt er op het eerste gezicht niet dat het uitdrukkelijk in exacte termen vermelden van een maatregel in een advies van de GEMS een *conditio sine qua non* zou zijn voor de verwerende partij om die maatregel te mogen nemen, dat volgt op het eerste gezicht overigens ook niet uit arrest nr. 252.564 van 28 december 2021 inzake de cultuursector. Daarnaast blijkt afdoende uit de uitvoerige argumentatie in de nota van de verwerende partij dat op het eerste gezicht meerdere adviesorganen, waaronder ook de GEMS, hebben voorgesteld om indooractiviteiten te verbieden waarbij de naleving van veiligheidsprotocollen (o.m. social distancing, hygiënemaatregelen, het tegengaan van de verspreiding van veel aerosolen, ...) niet voldoende kan worden gegarandeerd; het lijkt op het eerste gezicht geen onwettige, onzorgvuldige of onredelijke inschatting van de verwerende partij dat die naleving bij recreatief gebruik van de binnenruimten van onder meer de bowlingzalen niet voldoende kan worden gegarandeerd. Gelet op de coronacrisis waarbij de hele maatschappij aan noodmaatregelen is onderworpen, kan de verwerende partij niet anders dan de verscheidenheid van toestanden opvangen in categorieën die, noodzakelijkerwijze, soms slechts bij benadering met de werkelijkheid zullen overeenstemmen.

Tweede middelonderdeel

9. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie, zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, vereisen

dat allen die zich in eenzelfde toestand bevinden op gelijke wijze worden behandeld. Het gelijkheidsbeginsel belet dat een willekeurig onderscheid wordt gemaakt tussen burgers. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur bij de uitoefening van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid een zorgvuldige afweging dient te maken van de bij het besluit betrokken belangen. Een verzoekende partij, wil zij de onwettigheid van een reglementair besluit aantonen, kan er niet mee volstaan aan te tonen dat haar welbepaalde concreet belang beter zou gediend zijn met een andere maatregel dan deze verwoord in het reglementair besluit. Zij moet aantonen dat de verwerende partij de belangen van een onbepaalde groep van rechtsonderhorigen op een onvoldoende wijze in aanmerking heeft genomen en dat de bestreden maatregel als gevolg hiervan op kennelijk onevenredige wijze de belangen van die groep benadeelt. Dit wordt te dezen niet aannemelijk gemaakt.

Een schending van het gelijkheidsbeginsel wordt niet aangetoond louter met een verwijzing naar klimzalen en indoor schaatsbanen. Deze lijken immers, zoals de verwerende partij uitvoerig toelicht in de nota, op het eerste gezicht een wezenlijk andere sportieve context waarbinnen de verspreiding van het virus minder evident is dan bij het recreatief gebruik van de bowlingzalen. Waar de verzoekende partijen een verschil in behandeling met de cultuursector aanvoeren, lijkt de verwerende partij terecht aan te voeren dat het recreatief gebruik van de bowlingzalen, waarbij mensen continu dynamisch door elkaar bewegen, praten en discussiëren en voortdurend dezelfde voorwerpen aanraken, niet kan worden vergeleken met een cultuurzaal of een bioscoopzaal, waar een statisch zittend, goed gespreid, beperkt en zwijgend publiek aanwezig is dat aldoor

een masker draagt. De verzoekende partijen tonen op het eerste gezicht niet de vergelijkbaarheid van de verschillende categorieën van inrichtingen aan, laat staan dat zij het gebrek aan een objectieve en redelijke verantwoording van het gemaakte onderscheid aantonen.

De verzoekende partijen leggen niet uit waarom of in welke mate artikel 23 van de Grondwet zou zijn geschonden. De verwerende partij zet uiteen dat de bestreden maatregelen net strekken tot de bescherming van de volksgezondheid en het recht op leven, en dit in het bijzonder voor wat betreft de meest kwetsbaren. De bestreden maatregel heeft eveneens tot doel de gezondheidszorg en het onderwijs, alsmede de meeste economische sectoren, zoveel als mogelijk te vrijwaren, en het mentaal welzijn van de burgers te beschermen. Dit wordt ook uitdrukkelijk aangegeven in de aanhef van het bestreden besluit.

Derde middelonderdeel

10. De eerste verzoekende partij maakt evenmin op het eerste gezicht een schending van het recht op vrijheid van handel aannemelijk, nu de bowlingzalen wel degelijk voor sportieve doeleinden mogen open blijven en zij aldus nog steeds wedstrijden en toernooien kan organiseren.

VII. Besluit

11. Het enige middel is niet ernstig. Dit volstaat om de vordering tot schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid te verwerpen, zonder dat het noodzakelijk is de overige door de verwerende partij opgeworpen excepties te beoordelen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven januari tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys