

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.030 van 16 november 2022
in de zaak A. 237.645/X-18.266**

In zake : 1. BV ROTANA
 2. Yassin BENAYAD
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Katrien Van Der Straeten
 kantoor houdend te 9200 Dendermonde
 Justitieplein 5, bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD LOKEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Cies Gysen en Wouter Rubens
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 7 november 2022, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van “het besluit van 4 november 2022 genomen door de Burgemeester van de Stad Lokeren waarbij werd besloten tot sluiting van café Rotana Lounge bvba, Sterrestraat 35 te 9160 Lokeren gedurende 6 weken met ingang van 6 november 2022 tot en met zaterdag 17 december 2022”.

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 14 november 2022, om 14 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elise Vandaele, die *loco* advocaat Kristien Van Der Straeten verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Wouter Rubens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Jurgen Neuts 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. Tweede verzoeker is de bestuurder van eerste verzoekster, die in de Sterrestraat 35 te 9160 Lokeren het (shisha)café Rotana Lounge uitbaat.

Op 25 oktober 2022 bezorgt de hoofdcommissaris van de politiezone Lokeren een bestuurlijk verslag van 19 oktober 2022 aan de burgemeester van de stad Lokeren. In dat verslag rapporteert de hoofdcommissaris dat de politiezone in de periode van 19 tot 28 september 2022 af te rekenen kreeg met “diverse vechtpartijen in groep op verschillende locaties binnen het grondgebied van Lokeren met als dieptepunt massale vechtpartijen aan en de aanval op Rotana Lounge te Lokeren, Sterrestraat 35”. Vermeld wordt ook dat het café een verzamelplaats is voor jongeren van Marokkaanse origine tussen 18 en 30 jaar, en dat buurtbewoners al jaren klagen over overlast van de zaak. Gesignaleerd wordt tevens dat tweede verzoeker na de aanval op het café van 28 september 2022 de kapotte ramen heeft dichtgetimmerd met (houten) OSB-

platen, waardoor er geen inkijk meer mogelijk is vanop de openbare weg, ofschoon het algemeen politiereglement inkijk vereist.

Met een brief van 25 oktober 2022 deelt de burgemeester verzoekers mee dat hij overweegt om het café gedurende drie maanden te sluiten. Zij worden uitgenodigd naar een hoorzitting op 28 oktober 2022.

Finaal beslist de burgemeester op 4 november 2022 om café Rotana Lounge op grond van artikel 134^{quater} van de nieuwe gemeentewet gedurende zes weken te sluiten vanaf 6 november 2022. Overwogen wordt onder meer dat de uitbating geregeld aanleiding geeft tot ernstige verstoring van de openbare orde en dat bovendien inkijk in de zaak niet mogelijk is. Een sluiting van zes weken moet toelaten dat de rust in de buurt van het café kan terugkeren en dat verzoekers de kans krijgen om zich in regel te stellen met het algemeen politiereglement.

IV. Ontvankelijkheid

Exceptie

4. De verwerende partij werpt verzoekers tegen zonder het rechtens vereiste belang te zijn.

Ten eerste zouden verzoekers er geen wettig belang bij hebben hun horecagelegenheid zo snel mogelijk te zien heropenen, nu alle ramen ondoorzichtig zijn gemaakt met OSB-platen, wat in strijd is met artikel 155, § 3, van het algemeen politiereglement. Ten tweede is de bestreden beslissing op 7 november 2022 bevestigd geworden door het college van burgemeester en schepenen van de stad Lokeren. Die bevestiging is niet aangevochten zodat een schorsing of vernietiging van de bestreden beslissing verzoekers geen ernstig voordeel kan verschaffen.

Beoordeling

5. Reeds tijdens de hoorzitting van 28 oktober 2022 gaven verzoekers aan in een alternatief voor de houten OSB-platen te willen voorzien. Zij blijken daartoe ook effectief het nodige te hebben gedaan en de houten platen door plexiglas vervangen te hebben. Er zijn dus weer doorzichtige ramen.

6. De bestreden beslissing van 4 november 2022 is op 7 november 2022 bevestigd geworden door het college van burgemeester en schepenen. Deze loutere bevestiging deelt noodzakelijk het lot van de beslissing van de burgemeester.

7. De exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt verworpen.

V. Schorsingsvoorwaarden

8. 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 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. Voorwaarde van een ernstig middel

Standpunt van de partijen

9. Verzoekers leiden een tweede middel af uit de schending van het materiële motiveringsbeginsel, het redelijkheids- en het proportionaliteitsbeginsel, en artikel 134*quater* van de nieuwe gemeentewet.

Zij lichten in de eerste plaats toe dat de verwerende partij verduidelijkt noch aantoont welke gedragingen in café Rotana Lounge de openbare orde rond de horecagelegenheid zouden verstoren. Zij betwisten ten stelligste iets te maken te hebben met het incident van vandalisme op 28 september 2022. Op geen enkele manier bewijst de verwerende partij “haar onterechte gevolgtrekkingen” dat de problematiek van de verschillende vechtpartijen en de verstoring van de openbare rust te wijten is aan het gedrag van de klanten van het café.

Voorts is ook de bewering dat de uitbating van het café “geregeld” aanleiding geeft tot ernstige verstoring van de openbare orde en voor overlast zorgt niet bewezen. De beweerde feiten worden niet gesitueerd in de tijd “en niet bijgebracht”.

Wat het redelijkheid- en evenredigheidsbeginsel aangaat, toont de verwerende partij volgens verzoekers niet aan welke gebeurtenissen zich nog zouden hebben voorgedaan sinds 28 september 2022 of sinds het bestuurlijk verslag van 19 oktober 2022 of sinds het horen van 28 oktober 2022, waardoor een sluiting dringend en strikt noodzakelijk was om de rust te doen weerkeren. Het is “geenszins aangetoond dat een sluiting de enige oplossing is”.

Ten slotte toont de verwerende partij niet aan hoe de tijdelijke noodoplossing waarin verzoekers voorzagen, door in de stukgeslagen ramen OSB-platen te zetten, de openbare orde zou verstoren en de rust en veiligheid van de buurtbewoners zou verstoren.

10. In de nota brengt de verwerende partij daar in de eerste plaats tegen in dat de bestreden beslissing wel degelijk zowel in formele als in materiële zin gemotiveerd is, en berust op objectieve vaststellingen en feiten die bewezen en voldoende geconcretiseerd zijn.

Het is, aldus de verwerende partij, niet voor betwisting vatbaar dat er herhaalde en ernstige verstoringen van de openbare orde hebben

plaatsgevonden rond en nabij de Rotona Lounge. Ook al hebben er niet *per se* illegale gedragingen en activiteiten plaats in de Rotana Lounge, het blijkt wel de frequente aanwezigheid van een bepaalde groep klanten, vechtersbazen, te zijn die zorgt voor de verstoringen van de openbare orde in de omgeving van de inrichting.

Gelet op onder meer de ernst en de impact van de feitelijkheden die tot de bestreden beslissing aanleiding gaven, kan er ook geen sprake zijn van een kennelijke onredelijkheid. Bovendien heeft de burgemeester rekening gehouden met de belangen van verzoekers en heeft hij de initieel voorgenomen sluitingsduur van drie maanden beperkt tot zes weken. Overigens zijn er wél klachten van recente datum, en alleszins van na de vechtpartij van 28 september 2022, bij de burgemeester geuit.

Beoordeling

11. De bestreden beslissing van de burgemeester zoekt haar juridische grondslag in artikel 134^{quater} van de nieuwe gemeentewet:

“Indien de openbare orde rond een voor het publiek toegankelijke inrichting wordt verstoord door gedragingen in die inrichting, kan de burgemeester besluiten deze te sluiten, voor de duur die hij bepaalt. Die maatregelen zullen onmiddellijke ophouden uitwerking te hebben indien ze niet tijdens de eerstvolgende vergadering van het college van burgemeester en schepenen worden bevestigd. De sluiting mag een termijn van drie maanden niet overschrijden. De beslissing van de burgemeester wordt opgeheven bij het verstrijken van die termijn.”

12. Een sluiting door de burgemeester op grond van die bepaling kadert in de preventieve politie. Met zijn beslissing doet de burgemeester geen uitspraak over schuld of onschuld. De finaliteit van de beslissing is het handhaven van de openbare orde, niet het sanctioneren van de eigenaar of exploitant van de inrichting.

Voorwaarde voor het optreden van de burgemeester is op het eerste gezicht dat de ordeverstoring in de buurt voldoende direct gelinkt is aan de

activiteit in de inrichting. Zijn beslissing moet berusten op behoorlijk vastgestelde feiten en dient aan de concrete ordehandhavingsbehoeften aangepast te zijn, wat wil zeggen dat de opgelegde sluiting niet verder mag reiken dan redelijkerwijze nodig is voor een doeltreffende toekomstbeveiliging.

13. In de bestreden beslissing wordt voor de “Feitelijke context” ervan, het bestuurlijk politieverslag van 19 oktober 2022 “omtrent massale vechtpartijen aan én een aanval op Rotana Lounge bvba” aangevoerd.

In dat bestuurlijk verslag wordt als “Aanleiding problematiek” uiteengezet dat er zich midden 2022 een feit heeft voorgedaan op een middelbare school te Lokeren “waardoor jongeren van Marokkaanse origine en jongeren van Tsjetsjeense origine lijnrecht tegenover elkaar kwamen te staan”. Het leidde ertoe dat “het aantal vechtpartijen tussen bovenvermelde groepen op het Lokerse grondgebied toe[nam]”. Er waren meldingen van vechtpartijen en samenscholingen in de Bleekmeersstraat, in het Verloren Bos, aan het KTA in de Azalealaan, in de Oud-Strijderslaan, in de Luikstraat, in de Sterrestraat ter hoogte van Rotana Lounge, en in de Heirbrugstraat.

Blijkens het bestuurlijk verslag nam de problematiek uiteindelijk “escalerende vormen” aan. Op 24 september 2022 gingen enkele jongeren van Tsjetsjeense origine bij de Rotana Lounge “verhaal [...] halen” in verband met een eerdere vechtpartij, waarna een tiental klanten uit het café kwamen, zich bewapenden met palen, stokken en verkeersborden, en een gevecht voerden. Op 28 september 2022 verzamelde er zich een bende ter hoogte van de Rotana Lounge en gooiden een veertigtal personen met verkeersborden en allerlei puin de ruiten van de Rotana Lounge in, om het dan op een lopen te zetten. Daarna werden door de politie nog onrust en ordeverstoringen vastgesteld in de centrumstraten. Ze worden “een rechtstreeks gevolg van de aanval op Rotana” genoemd.

14. Ten minste in de huidige stand van de procedure wordt aangenomen dat de wezenlijke en determinerende redenen voor de bestreden

sluiting de “diverse vechtpartijen in groep op verschillende locaties binnen het grondgebied van Lokeren” zijn.

Dat in het bestuurlijk verslag en de bestreden beslissing ook melding wordt gemaakt van nog andere overlast en verstoring van de openbare orde door de uitbating van Rotana Lounge lijkt daar niet aan af te doen. Overigens is het pas in de voorliggende procedure, en dus ná verzoekers op 28 oktober 2022 te hebben gehoord, dat de verwerende partij ertoe komt die overlast minimaal te preciseren door de overlegging in het administratief dossier van een “Overzicht van politionele meldingen”.

15. In de bestreden beslissing gaat de verwerende partij er stellig van uit dat alle vechtpartijen in de periode van 19 tot 28 september 2022 op haar grondgebied aan de Rotana Lounge te linken zijn. Zij benadrukt in het vet dat “de problematiek van de verschillende vechtpartijen en de verstoring van de openbare rust te wijten is aan het gedrag van de klanten van Rotana”.

De Raad van State kan dat in de huidige stand van zaken niet bijvallen. Een afdoend verband met de inrichting van verzoekers lijkt alleen aannemelijk gemaakt wat de vechtpartij bij het café op 24 september 2022 en de aanval op het café van 28 september 2022 betreft. Wat de andere vechtpartijen her en der op het grondgebied van de stad aangaat, blijft de verwerende partij steken in de bewering dat ze te wijten zouden zijn aan klanten van de Rotana Lounge.

Meer dan een loutere bewering lijkt het vooralsnog niet te zijn. Nog minder wordt met een minimum aan overtuigingskracht concreet gemaakt en aangetoond dat de wanorde die klanten van het café op geruime afstand ervan zouden veroorzaken, tot de exploitatie van, en activiteit in, dat café mag worden teruggeleid, zodat er ten aanzien van het café rechtmatig toepassing kan worden gemaakt van artikel 134^{quater} van de nieuwe gemeentewet.

16. Uit wat voorafgaat volgt dat de beslissing van de burgemeester op het eerste gezicht berust op een feitelijke grondslag die alleszins gedeeltelijk

ondeugdelijk is, want onvoldoende vaststaat. Dit ondergraaft de conclusie dat het voor een terugkeer van de rust in de buurt van het café nodig is een sluiting van zes weken op te leggen.

17. Die conclusie lijkt des te meer problematisch gelet op wat volgt.

In hun verzoekschrift argumenteren verzoekers dat een sluiting niet noodzakelijk was voor het herstel van de rust. Dit blijkt volgens hen uit het feit dat er zich na 28 september 2022 geen nieuwe incidenten hebben voorgedaan.

In de nota noemt de verwerende partij het “logisch verklaarbaar” dat er geen verstoringen van de openbare orde meer zijn geweest, omdat er ingrijpende wegeniswerken aan de gang zijn bij het café en er een mobiele (overlast)camera in de straat werd geplaatst.

Een en ander was echter ook al zo vóór de bestreden sluiting werd genomen. Eerder dus dan de kritiek van verzoekers met betrekking tot de noodzaak van de (lange) sluiting te ontkrachten, lijkt de verwerende partij deze kritiek juist kracht bij te zetten.

18. In zoverre, ten slotte, de verwerende partij doet gelden dat de sluiting van zes weken verzoekers moet toelaten “om zich in regel te stellen met het Algemeen Politiereglement van de stad Lokeren”, lijken verzoekers terecht tegen te werpen dat het gebrek aan inkijk in het café tijdens de uitbating, en daarmee de schending van artikel 155, § 3, van het algemeen politiereglement, niet kan worden gekwalificeerd als een verstoring van de openbare orde rond een voor het publiek toegankelijke inrichting die de toepassing van artikel 134^{quater} van de nieuwe gemeentewet kan wettigen.

19. Het tweede middel is, zoals hiervoor besproken, ernstig.

VII. Voorwaarde van een uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

20. Verzoekers voeren onder andere aan dat de bv Rotana een kleine horecazaak is, met slechts een beperkte omzet en een zeer kleine winst. Het café Rotana Lounge is haar enige uitbating en inkomstenbron. De financiële en economische impact van een sluiting van zes weken zal onvermijdelijk leiden tot niet te overkomen financiële verliezen met mogelijk een faillissement tot gevolg.

21. Volgens de verwerende partij kan “bezwaarlijk op goed geloof [...] aangenomen worden dat de zaak vanuit economische overwegingen te spoedeisend zou zijn om het resultaat van de gewone schorsings- en/of vernietigingsprocedure af te wachten”. Bovendien kan, nog daargelaten de afwezigheid van stukken ter zake, een financiële benadeling in beginsel nooit volstaan ter verantwoording van een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

Beoordeling

22. Het is niet betwist dat café Rotana Lounge de enige inrichting is die verzoekers uitbaten en hun enige inkomstenbron is.

In die omstandigheden kan redelijkerwijze worden aangenomen dat de *quasi*-onmiddellijke, noodgedwongen sluiting van de inrichting gedurende liefst zes weken, van aard is voor verzoekers reële en aanzienlijke financiële moeilijkheden te kunnen meebrengen. Dat is, zoals zij ter terechtzitting benadrukken, des te meer het geval nu zij nog maar net uit het dal waarin zij door de coronacrisis terechtkwamen, aan het klimmen zijn.

Zij doen met andere woorden voldoende geloofwaardig gelden dat de zaak voor hen spoedeisend is en namelijk te spoedeisend voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring. Het is daarvoor niet noodzakelijk dat zij aannemelijk maken dat de bestreden beslissing niet minder dan het voortbestaan zelf van eerste verzoekster in het gedrang zou brengen.

23. Voorts staat vast dat een schorsing volgens de gewone schorsingsprocedure niet passend aan die urgentie tegemoet zou kunnen komen, maar te laat zou zijn. Alleen een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid kan tijdig genoeg zijn om verzoekers te behoeden voor de gevreesde moeilijkheden en nadelen.

24. Ook de tweede en laatste cumulatieve grondvoorwaarde voor een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid is vervuld.

BESLISSING

De Raad van State schorst bij uiterst dringende noodzakelijkheid de tenuitvoerlegging van de beslissing van de burgemeester van de stad Lokeren van 4 november 2022, op 7 november 2022 door het college van burgemeester en schepenen bevestigd, om café Rotana Lounge, Sterrestraat 35 te 9160 Lokeren, te sluiten gedurende zes weken met ingang van 6 november 2022.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien november tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust