

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.336 van 20 december 2022
in de zaak A. 235.465/X-18.065**

In zake : de BV WESS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Sven Vernailen en Katrien Dams
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen - Berchem
 Borsbeeksebrug 36
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD MENEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Thomas Quintens
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 januari 2022, strekt tot de nietigverklaring van “[h]et besluit van de burgemeester van de stad Menen van 17 november 2021 tot tijdelijke sluiting van vier maanden van uitbating Hotel Value Stay gelegen Wahisstraat 34-42 te 8930 Menen”.

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 de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 november 2022.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Katrien Dams, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Deborah Smets, die *loco* advocaten Steve Ronse en Thomas Quintens 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

3.1. De verzoekende partij is uitbater van het hotel Value Stay, gelegen Wahisstraat 32/42 te Menen.

3.2. Op 22 maart 2021 voert de politie van de stad Menen een controleactie uit in voornoemd hotel, waarbij drie sekswerkers worden aangetroffen.

3.3. Op 23 oktober 2021 vindt in het hotel een nieuwe controle plaats, waarbij vijf sekswerkers worden aangetroffen.

3.4. Bij schrijven van 27 oktober 2021 wordt de verzoekende partij uitgenodigd voor een hoorzitting op 8 november 2021. Medegedeeld wordt dat de burgemeester van de stad Menen, conform artikel 133-135 en/of artikel

134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet een tijdelijke sluiting van maximaal 6 maanden overweegt. Na de hoorzitting, op 9 november 2021, maakt de verzoekende partij nog een schriftelijk verweer over.

3.5. Met het bestreden besluit van 17 november 2021 beslist de burgemeester van de stad Menen om op grond van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet het hotel Value Stay tijdelijk te sluiten voor een periode van vier maanden, zijnde van 24 november 2021 tot 24 maart 2022.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van “artikel 134*quinquies* Nieuwe Gemeentewet en artikel 433*quinquies* Strafwetboek, schending van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, schending van de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

Zij betoogt dat de verwerende partij geen ernstige aanwijzingen aantoont die een sluiting overeenkomstig artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet zouden rechtvaardigen. Uit de stukken van het administratief dossier blijkt geenszins dat zij doelbewust personen zou opvangen met als doel uitbuiting van prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting. Er blijkt alleen uit dat enkele van de aangetroffen dames niet waren ingeschreven in het register. De verzoekende partij is duidelijk zelf slachtoffer van de praktijken van de aangetroffen sekswerkers, en heeft zelf de politiediensten ingelicht over het feit dat er een vermoeden van prostitutie is bij sommige van de aanwezige hotelgasten.

De dames die de hotelkamers hebben geboekt, hebben gemeend deze kamers te kunnen gebruiken als prostitutieruimte, waartegen de verzoekende

partij helaas weinig preventief kan ondernemen. De hotelkamers worden door verzoekster op de gebruikelijke hotelwebsites aangeboden, waarbij dagverhuur uitdrukkelijk niet wordt aangeboden. De dames die tijdens de controle van 23 oktober 2021 werden aangetroffen, hadden allemaal een individuele boeking gemaakt en zelf betaald. De verzoekende partij heeft geen zaken met wat de hotelgast vervolgens op de hotelkamer doet. Door de boekingswebsites is het ook contractueel verboden om hotelgasten te weigeren op basis van een louter vermoeden dat er op de hotelkamer iets onwettigs zou gebeuren. De verwerende partij heeft haar beslissing niet op een zorgvuldige wijze voorbereid, waarbij zij duidelijk niet alle belangen tegen elkaar heeft afgewogen.

4.2. In haar memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij dat geenszins zomaar kan aangenomen worden dat zij op doelbewuste en georganiseerde wijze prostituerende vrouwen heeft ondergebracht in haar inrichting. Een louter logement, zelfs in erbarmelijke en menonwaardige omstandigheden, is geenszins een vorm van mensenhandel. Op basis van de loutere aanwezigheid van sekswerkers in het hotel heeft de verwerende partij ten onrechte besloten dat er sprake is van mensenhandel hetgeen een sluiting noodzaakt. Er is geen sprake van een daadwerkelijk opzet, uit de stukken van het administratief dossier blijkt enkel dat de aangetroffen seksmedewerkers niet werden ingeschreven in het register.

4.3. De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie dat zij gewoon pech heeft gehad dat de sekswerkers voor haar hotel hebben gekozen. Artikel 134^{quinqies} van de nieuwe gemeentewet vereist de aanwezigheid van ernstige aanwijzingen. De loutere aanwezigheid van de dames in het hotel is onvoldoende om te spreken van ernstige aanwijzingen. Het is niet de taak van de hoteluitbater om zelf politieagent te spelen, en al zeker niet om gemaakte reserveringen te pas en te onpas te annuleren, telkens wanneer een dame het hotel binnenwandelt. Dergelijke werkwijze zou de hoteluitbater blootstellen aan klachten wegens discriminatie.

Beoordeling

5.1. Artikel 134^{quinqies} van de nieuwe gemeentewet luidt:

“Indien er ernstige aanwijzingen zijn dat in een inrichting feiten plaatsvinden van mensenhandel als bedoeld in artikel 433^{quinqies} van het Strafwetboek of feiten van mensensmokkel als bedoeld in artikel 77^{bis} 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.”

Artikel 433^{quinqies}, § 1, van het strafwetboek bepaalt:

“§ 1. Levert het misdrijf mensenhandel op, de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, het nemen of de overdracht van de controle over hem met als doel:

- 1° de uitbuiting van prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting
- 2° [...];
- 3° [...];
- 4° [...];
- 5° of deze persoon tegen zijn wil een misdaad of een wanbedrijf te doen plegen.

Behalve in het in 5 bedoelde geval is de toestemming van de in het eerste lid bedoelde persoon met de voorgenomen of daadwerkelijke uitbuiting van geen belang.”

5.2. Met betrekking tot de ernstige aanwijzingen van mensenhandel overweegt het bestreden besluit:

“Overwegende dat uit het politieel verslag dd. 26.10.2021 blijkt dat eerder reeds op 22.03.2021 – dit in volle Covid-periode – 3 sekswerksters werden aangetroffen in hotel Value Stay in Menen; dat bij een navolgende controle op 23.10.2021, waarbij ook andere inspectiediensten waren betrokken (RSZ), opnieuw 5 sekswerksters werden aangetroffen. De dames die zijn aangetroffen bij de controle op 23.10.2021 bevestigden onmiddellijk dat ze zich tegen betaling prostitueren;

Uit de verklaringen van de dames zelf n.a.v. de controle op 23.10.2021 blijkt dat 'de kamers door hen hoofdzakelijk cash worden betaald en er worden geen ontvangstbewijzen aan de dames bezorgd'. Alle dames kunnen gelinkt worden aan de advertenties waarop ze op Redlights adverteren. Uit het politieverlag dd. 23.10.2021 blijkt dat de dames via de site Redlights hun diensten aanbieden in de kamers van het hotel Value Stay in Menen. Het politieverlag vermeldt ook dat aan de hand van de daar tentoongestelde foto's op internet, daterend de week voorafgaand aan de controle, uit de bekleding van de kamers en uit het tapijtmotief, duidelijk de link kan worden gelegd met de kamers alwaar een de controle op 23.10.2021 in het hotel gebeurde.

Uit de verklaringen van de dames, en uit de advertenties in de week voorafgaand aan de controle, en de eerdere vaststellingen in maart 2021, blijkt dat hier geen sprake is van toevallige, individuele prostitutieactiviteiten door de dames, doch dat wel degelijk sprake is van een georganiseerd systeem;

Uit de verklaringen door de politiediensten welke ter hoorzitting op 08.11.2021 noch door de vertegenwoordiger van de uitbater WESS, noch door de zaakvoerder van hotel Value Stay Menen, dhr. Jeroen Timmermans (general manager) worden tegengesproken, blijkt dat op 23.10.2021 de dames werden aangetroffen in kamers waarvan de zaakvoerder uitbater erkent dat het fout is dat deze dames werden ondergebracht in kamers die 'wegens technische redenen niet beschikbaar zijn'; dat ook dit wijst op een georganiseerd en vooraf uitgedacht systeem, waarbij de dames in specifieke kamers worden ondergebracht, die zagezegd niet beschikbaar zijn voor andere klanten; Voor deze 'technisch onbeschikbare kamers' was er aldus ook geen registratie in het register;

Uit deze vaststellingen blijkt aldus dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat de hotelkamers gebruikt worden in het kader van mensenhandel, en meer specifiek de huisvesting met als doel de uitbuiting van prostitutie (of andere vormen van seksuele uitbuiting), alsook het verrichten van werk of het verlenen van diensten, in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid; overwegende dat dit strafbaar is en een duidelijke inbreuk uitmaakt op art. 433 1° en 3° van het Belgisch Strafwetboek. Overwegende dat de instemming van het slachtoffer hierbij irrelevant is en dat het uitoefenen van dwang niet dient aangetoond te worden, doch dat hierbij misbruik werd gemaakt van de kwetsbare positie waarin de dames zich bevinden. Overwegende dat het onderbrengen van sekswerkers in kamers die 'wegens technische redenen niet beschikbaar zijn' een zeer duidelijke aanwijzing is van exploitatie en misbruik, en ook hier duidt op een bijzonder opzet in hoofde van de zaakvoerder en hoteluitbater.

De ernst van de inbreuken, de zagezegde onwetendheid van de zaakvoerder, niettegenstaande er ondermeer een meisje werd overgebracht van Brugge naar Menen en door hem een hotelkamer werd toegewezen, en niettegenstaande de meisjes op 23.10.2021 alle werden aangetroffen in kamers die 'om technische redenen niet beschikbaar waren'; gelet ook op het aspect van herhaling van inbreuken, wat door de zaakvoerder niet ontkend wordt en zelfs als een manier van overleven wordt beschreven in tijden van corona, daar waar er tijdens de vaststellingen in maart 2021 zelfs heel strenge voorwaarden golden mbt sekswerk; dat toen in maart 2021

sekswerk zelfs niet eens was toegestaan, om redenen van openbare gezondheid en ter preventie van de verspreiding van Covid19 (sekswerk en prostitutie werd pas vanaf 09 juni 2021 opnieuw toegelaten, dit onder strikte voorwaarden van naleving van het sectorprotocol); dat ook dit gegeven duidt op een bijzonder opzet in hoofde van de zaakvoerder en hoteluitbater.

Bovendien is het onderbrengen van klanten in dergelijke zgz. technisch onbeschikbare kamers, zonder enige vorm van registratie (wat nochtans een wettelijke verplichting is) en zonder enig spoor van betaling (cashbetalingen) ook een gevaar voor de openbare veiligheid. Bij mogelijke incidenten in het hotel, zoals brand, blijven deze dames dus onder de radar, wat levensbedreigend kan zijn”

5.3. De verwerende partij heeft op toereikende gronden besloten dat er ernstige aanwijzingen zijn dat in het hotel Value Stay feiten plaatsvinden van mensenhandel als bedoeld in artikel 433*quinqies* van het strafwetboek, gelet op het gegeven dat aldaar bij een politiecontrole op 23 oktober 2021 vijf sekswerkers werden aangetroffen nadat bij een eerdere controle op 22 maart 2021 reeds drie sekswerkers waren aangetroffen, dat de sekswerkers via de website Redlights hun diensten aanboden in de kamers van hotel Value Stay, dat op grond van meerdere elementen, waaronder de verklaringen van de dames in kwestie, er sprake is van een “georganiseerd systeem”, dat de dames niet geregistreerd werden, maar vervolgens ondergebracht werden in kamers die wegens technische redenen niet beschikbaar waren voor andere klanten, dat de verzoekende partij op de hoorzitting heeft meegedeeld de praktijk van het verhuren van kamers voor sekswerk “gewoon te laten ‘passeren’”, en heeft erkend dat deze praktijk “een kwestie van overleven in coronatijden” inhield, alsook dat een meisje van Brugge naar Menen werd overgebracht. Bezwaarlijk kan de verzoekende partij thans met goed gevolg voorhouden dat zij niet op de hoogte zou zijn geweest van het georganiseerd verhuren van kamers ten behoeve van sekswerkers.

5.4. Dat de verzoekende partij beweert geen dagverhuur van kamers aan te bieden, doet niet anders besluiten, evenmin als het feit dat verzoekende partij ná de controles van haar hotel aan de politiediensten heeft gemeld dat een dame zich vermoedelijk opnieuw in het hotel prostitueert.

5.5. Een schending van de aangevoerde rechtsregels wordt niet aangetoond.

5.6. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van “het zorgvuldigheidsbeginsel, het materiële motiveringsbeginsel en artikel 2 en 3 van de wet betreffende uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, het evenredigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel”.

Zij betoogt dat er duidelijk sprake is van een zeer ingrijpende maatregel die disproportioneel en onevenredig is “gezien er *in casu* op basis van de vastgestelde feiten gewoonweg geen ernstige aanwijzingen zijn om van mensenhandel overeenkomstig artikel 433*quinquies* Strafwetboek te kunnen spreken”. Het loutere feit dat sommige hotelgasten menen de hotelkamers te mogen gebruiken als prostitutieruimte maakt geen voldoende grond uit om te kunnen besluiten dat er sprake is van mensenhandel en verantwoordt geenszins de onmiddellijke sluiting voor vier maanden.

Nergens wordt in het bestreden besluit aangetoond waarom de tijdelijke sluiting van vier maanden de enige maatregel is om het “probleem” te verhelpen. Andere, lichtere en minder vergaande sancties werden niet *in concreto* afgewogen tegen elkaar, “zoals bijvoorbeeld uitsluitend de kamers te doen sluiten alwaar de vaststellingen betrekking op hadden of de sluiting te bevelen voor een kortere termijn”.

6.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de aard van de feiten het sluitingsbevel geenszins noodzaakte, nu er

bezwaarlijk sprake kan zijn van een verstoring van de openbare orde door het hotel open te houden.

6.3. De verzoekende partij benadrukt in haar laatste memorie dat “een en ander” zich afspeelde tijdens, en in de nasleep van, de coronacrisis, “hetgeen een zware klap heeft uitgedeeld aan de gehele sector die reeds gebukt gaat onder een zware economische crisis”. De bijzondere impact van de maatregel voor haar scherpt de verplichting tot formele motivering nog extra aan. Aan die “verscherpte” formelemotiveringsplicht komt de verwerende partij niet tegemoet.

Beoordeling

7.1. De opgelegde sluiting voor vier maanden wordt in het bestreden besluit als volgt verantwoord:

“Overwegende dat het verder openhouden van deze uitbating Hotel Value Stay gevestigd in de Wahisstraat 34-42 te 8930 Menen actueel niet verder meer kan toegelaten worden, en dat een tijdelijke sluiting van 4 maanden wordt opgelegd, ingaand per 24.11.2021, en geldend voor de termijn van 4 maanden, tot en met 24 maart 2022.

Overwegende dat de ingangsdatum van tijdelijke sluiting pas ingaat na het eerstvolgend weekend, wat aan de zaakvoerder toelaat om voor de hotelklanten die reeds voordien een overnachting hebben geboekt, tijdig een alternatieve overnachtingsmogelijkheid te kunnen aanbieden. Overwegende dat de geplande boekingen van kamers voor het komende weekend nog kunnen doorgaan zoals gepland en geboekt .

Overwegende dat deze maatregel tot tijdelijke sluiting de meest geëigende maatregel is na afweging van alle in het geding zijnde belangen, en met inbegrip ook van de belangen van de inrichting zelf en uitbating:

Overwegende dat de duur van de maatregel tot tijdelijke sluiting (4 maanden) verantwoord is, gezien ook de recidive, en toelaat dat de gerechtelijke instanties verder de nodige onderzoeksmaatregelen kunnen nemen. Overwegende dat de Nieuwe Gemeentewet een tijdelijke sluiting tot zelfs 6 maanden toelaat.

Overwegende dat deze maatregel tot sluiting een preventieve maatregel is, en geenszins als een sanctie kan worden aanzien, waarbij het exclusief aan de gerechtelijke diensten toekomt om inbreuken te vervolgen en te bestraffen; gelet op de bijzondere bevoegdheid van bestuurlijke politie verleend bij artikel 134 *quinquies* NGW aan de burgemeester voor de bestrijding van mensenhandel, en waarbij het sluitingsbevel ernaar streeft verdere en strafbare feiten daadwerkelijk te voorkomen of te doen eindigen;

Gelet op het voorafgaande overleg en aftoetsing van de voorgenomen maatregel tot tijdelijke sluiting met de gerechtelijke instanties via de diensten van de lokale gerechtelijke politie en via de burgemeester;”

7.2. Bij de beoordeling van het eerste middel is reeds gebleken dat de verwerende partij op toereikende gronden heeft besloten dat er ernstige aanwijzingen zijn dat in het hotel Value Stay feiten plaatsvinden van mensenhandel als bedoeld in artikel 433*quiquies* van het strafwetboek.

7.3. Artikel 134*quiquies* van de nieuwe gemeentewet laat in voormeld geval de sluiting van de inrichting gedurende maximaal zes maanden toe. De verzoekende partij doet niet aannemen dat de verwerende partij de grenzen van de redelijkheid te buiten is gegaan, of anderszins onwettig heeft gehandeld, door met het oog op de beveiliging van de toekomst een sluiting van vier maanden te hebben opgelegd. De verwerende partij heeft daarbij niet onterecht betrokken dat de verzoekende partij niet aan haar proefstuk toe is en dat een sluiting aan de gerechtelijke instanties zou toelaten om “verder de nodige onderzoeksmaatregelen te kunnen nemen”. Dat “een en ander” zich afspeelde tijdens, en in de nasleep van, de coronacrisis, “hetgeen een zware klap heeft uitgedeeld aan de gehele sector die reeds gebukt gaat onder een zware economische crisis”, doet niet anders besluiten. Gelet op het voormelde hoefde de verwerende partij in de motivering van het bestreden besluit niet verder uit te weiden over een gebeurlijk alternatief.

7.4. Eerst in haar laatste memorie voert de verzoekende partij een “verscherpte” formelemotiveringsplicht in hoofde van de verwerende partij aan, om reden van de bijzondere impact van de maatregel. Daargelaten de vraag naar de tijdigheid van dit betoog, kan het alleszins niet overtuigen: de opgelegde sluiting gedurende vier maanden wordt in het bestreden besluit afdoende verantwoord.

7.5. Het middel wordt verworpen.

8. Het beroep moet hoe dan ook als ongegrond verworpen worden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig december tweeduizend tweeëntwintig, 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