

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 257.785 van 3 november 2023
in de zaak A. 240.383/X-18.494**

In zake: de BV M.A.S. INDIA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Roger Moszynski
kantoor houdend te 1060 Brussel
Berckmansstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE RIJKEVORSEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 30 oktober 2023, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de burgemeester van de gemeente Rijkevorsel van 24 oktober 2023 om de dagwinkel Ghotra – India Mas, Dorp 29 te 2310 Rijkevorsel, tijdelijk te sluiten gedurende zes maanden, tot en met 23 april 2024.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 oktober 2023, om 14.30 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Roger Moszynski, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Tom De Sutter, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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. Verzoekster baat te 2310 Rijkevorsel, Dorp 29, dagwinkel Ghotra – India Mas uit.

Op 16 oktober 2023 richt de politiezone Noorderkempen een bestuurlijk verslag tot de burgemeester van Rijkevorsel. Daarin worden vaststellingen gerelateerd, hoofdzakelijk van 2 augustus 2022, 14 september 2023 en 12 oktober 2023, waaruit wordt geconcludeerd dat er sterke vermoedens zijn dat de zaakvoerder onderdak biedt aan R. S., een “illegale vreemdeling”, en dat hij hem illegaal in de dagwinkel tewerkstelt, welke “aanwijzingen vallen onder de noemer van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting”.

Op 20 oktober 2023 wordt verzoekster uitgenodigd om op 24 oktober 2023 te worden gehoord over de bestuurlijke maatregel die de burgemeester zich voorneemt te beslissen. Bijgevoegd is een ontwerp van beslissing waarin wordt overwogen dat het aangewezen wordt geacht om gelet op

de ernst van de aanwijzingen verzoeksters inrichting te sluiten voor de maximumduur van zes maanden.

Ter gelegenheid van het verhoor legt verzoeksters raadsman een nota neer waarin onder meer wordt betoogd dat de intentie om de handelszaak gedurende zes maanden te sluiten disproportioneel is. Door de raadsman wordt ook voorgesteld een bemiddelingsgesprek te houden “om een en ander uit te klaren”.

Op 24 oktober 2023 beslist de burgemeester met toepassing van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet tot de sluiting van verzoeksters dagwinkel “voor de duur van zes maanden, te weten vanaf heden tot en met 23 april 2024”. Het besluit is wezenlijk identiek aan het meegedeelde ontwerp, met bijkomend een verwijzing naar de hoorzitting en de overweging “dat tijdens de hoorzitting geen argumenten werden aangevoerd die van aard waren om het voorgenomen besluit te veranderen”.

De beslissing wordt verzoekster ter kennis gebracht op 26 oktober 2023.

IV. Schorsingvoorwaarden

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 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.

V. Schorsingsvoorwaarde van een ernstig middel

A. Eerste middel

Standpunt van verzoekster

5. Verzoekster voert in een eerste middel de schending aan van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet, van de rechten van de verdediging en het beginsel *audi et alteram partem*, en van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’. Samengevat wordt toegelicht:

“Aangezien verzoekster de zitting niet heeft kunnen bijwonen met een tolk, aangezien zij zelfs geen recht heeft gehad op een uitstel van de zitting om haar verdediging te organiseren, aangezien verzoekster geen stukken uit het strafdossier heeft mogen ontvangen behalve een zeer onvolledig administratief verslag, zijn haar rechten van verdediging geschonden, evenals het beginsel van *audi [et] alteram partem*.”

Beoordeling

6. Om niet met een uitstel van de hoorzitting in te stemmen, deed de verwerende partij gelden dat een voorbereidingstijd van vier kalenderdagen voldoende redelijk lijkt en dat het dossier maar een beperkte omvang heeft.

Een en ander lijkt, althans in de huidige stand van de procedure, te kunnen worden bijgevalen.

7. Naar ter terechtzitting kon worden vernomen, communiceert de raadsman met (de zaakvoerder van) verzoekster in het Engels. De raadsman stond verzoekster op de hoorzitting bij en diende er voor haar een nota in. Het is onduidelijk wat verzoekster belette om zich, zo indien zij dat nodig achtte, ook nog van de bijstand van een (andere) tolk te verzekeren.

8. De burgemeester heeft zich voor de bestreden beslissing exclusief op het bestuurlijk verslag van 16 oktober 2023 gebaseerd. Zij had, net zo min als verzoekster, geen kennis van het strafdossier.

Dat lijkt verzoekster vooral problematisch te vinden omdat, zoals zij het uitdrukt in de nota die zij ter hoorzitting bijbracht, het “niet aan een administratieve overheid [is] om het strafrecht toe te passen”, maar aan “de bevoegde rechtbanken”.

Die zienswijze lijkt evenwel uit te gaan van een misvatting. Met de bestreden beslissing wordt geen enkele uitspraak gedaan over verzoeksters schuld aan een misdrijf, noch wordt er een straf mee opgelegd. De beslissing is een louter preventieve, administratieve maatregel, wezenlijk gericht tegen een inrichting, om reden van (alleen maar) “ernstige aanwijzingen” van bepaalde feiten in deze inrichting.

9. Het middel komt in zijn geheel niet ernstig voor.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

10. In een tweede middel bekritiseert verzoekster de opgelegde sluitingsduur van zes maanden. De formele motivering ter zake legt niet uit “wat bepalend is voor deze keuze” en nergens blijkt concreet uit waarom de maximumtermijn van zes maanden wordt toegepast. Verzoekster heeft nochtans geen antecedenten van deze aard. Op het voorstel van haar raadsman tot bemiddeling is geen enkel antwoord gevolgd.

11. In de nota repliceert de verwerende partij dat zij ter verantwoording van de sluitingsduur heeft verwezen naar de ernst van de aanwijzingen en “aldus” naar de opeenvolgende vaststellingen en

getuigenverklaringen in het bestuurlijk verslag van 16 oktober 2023. Het gegeven dat de feiten betwist worden, is geen argument dat van aard is om het voorgenomen besluit te veranderen. Op geen enkele wijze licht verzoekster concreet toe waarom de voorgenomen sanctie disproportioneel en geenszins verantwoord zou zijn. De tussenkomsten van de politiediensten en het opstellen van processen-verbaal hebben geen enkel soelaas geboden. In de gegeven omstandigheden kan niet tegen de burgemeester aangevoerd worden dat zij een nog meer uitgebreide verantwoording moest hebben opgenomen in haar beslissing.

12. Ter terechtzitting vraagt de verwerende partij – ondergeschikt – dat, wanneer het evenredigheidsbeginsel op het eerste gezicht geschonden mocht worden geacht, de Raad het middel enkel ernstig zou bevinden in zoverre de opgelegde sluiting de duur overschrijdt van vier maanden, of – nog meer ondergeschikt – alleen in zoverre de sluiting de duur van twee maanden te boven gaat.

Beoordeling

13. Artikel 134^{quinquies} van de nieuwe gemeentewet, waarin de bestreden beslissing voor haar rechtsgrond steun zoekt, bepaalt dat de burgemeester kan besluiten een inrichting te sluiten, gedurende maximum zes maanden, indien er ernstige aanwijzingen zijn dat er in de inrichting feiten van mensenhandel of van mensensmokkel plaatshebben.

14. Op het eerste gezicht wordt in het besproken middel alleen de evenredigheid betwist tussen de in aanmerking genomen feiten van mensenhandel en de duur van de opgelegde sluiting.

Tenminste in de huidige stand van de procedure wordt aangenomen dat die evenredigheid in principe in het sluitingsbevel formeel beargumenteerd moet worden, alleszins wanneer ze niet als apert voorkomt. Aan de formele verantwoording lijken des te meer eisen te mogen worden gesteld naarmate de opgelegde sluiting zwaarder is.

15. De bestreden beslissing motiveert de opgelegde duur van zes maanden als volgt:

“Overwegende dat mijn ambt het aangewezen acht om – gelet op de ernst van de aanwijzingen – de betreffende inrichting te sluiten voor de maximumduur.”

16. Die verantwoording lijkt maar weinigzeggend en niet zwaar te wegen. Dat de in aanmerking genomen aanwijzingen van mensensmokkel ernstig zijn, is een voorwaarde opdat überhaupt met toepassing van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet tot een sluiting, van welke duur ook, kan worden besloten. Daarmee is evenwel nog niet verantwoord waarom te dezen precies tot een sluiting voor niet minder dan de maximaal toegelaten duur is besloten.

Bij ontstentenis van een afdoende verantwoording van deze maximumduur kan op het eerste gezicht niet worden aangenomen dat de verwerende partij met haar bestreden sluiting van verzoeksters inrichting gedurende zes maanden binnen de grenzen van het evenredigheidsbeginsel is gebleven.

17. Maar ook in zoverre de verwerende partij, ervan uitgaande dat de opgelegde sluiting splitsbaar is, ondergeschikt vraagt het evenredigheidsbeginsel alleen geschonden te achten voor zoveel de bevolen sluiting vier maanden te boven gaat, kan zij op het eerste gezicht niet worden gevolgd.

Ogenschijnlijk is, blijkens de aangevochten beslissing, de verwerende partij van oordeel dat er sprake is van sterke vermoedens van het bieden van onderdak aan, en het illegaal tewerkstellen van, “illegale vreemdelingen” (meervoud), terwijl in het bestuurlijk verslag van de politie maar één “illegale vreemdeling” aan bod komt. De erin gerelateerde vaststellingen lijken bovendien zonder antecedenten. Mede rekening houdend met de minieme verantwoording van de sluitingsduur, komt in deze omstandigheden ook een

sluiting van vier maanden op het eerste gezicht voor zonder een voldoende redelijk verband van evenredigheid met de vaststellingen in het bestuurlijk verslag te zijn.

18. Hoewel een sluiting van twee maanden evenmin gering is, is de Raad van State er voorshands niet van overtuigd dat de burgemeester de grenzen van haar beoordelingsvrijheid te buiten is gegaan doordat zij, impliciet maar zeker, meende dat ter beveiliging van de toekomst in elk geval een sluiting van twee maanden moest worden opgelegd.

19. Het middel is in gedeeltelijke mate ernstig. Het doet op het eerste gezicht aannemen dat de bestreden beslissing onwettig is in zoverre het een sluiting beveelt van meer dan twee maanden.

VI. Schorsingsvoorwaarde van een uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van verzoekster

20. Volgens verzoekster betekent de handhaving van de bestreden beslissing haar faillissement. Dit moet blijken uit verschillende boekhoudkundige documenten.

Beoordeling

21. Verzoekster doet aannemen dat een sluiting van haar winkel – niet alleen een sluiting van zes maanden, maar ook van vier maanden – van aard is haar leefbaarheid te bedreigen. Dat meent klaarblijkelijk ook de verwerende partij, die uitdrukkelijk meedeelt niet te betwisten dat door de aangevochten beslissing “mogelijks de leefbaarheid van de verzoekende partij in het gedrang wordt gebracht, maar dat lijkt elke sluiting met zich mee te brengen”.

Verzoekster claimt terecht dat een sluiting, weze het van zes of van vier maanden, haar in een situatie van uiterste urgentie doet terechtkomen,

waardoor zij niet, zonder gevaar voor aanzienlijke nadelige gevolgen, een schorsing volgens de gewone schorsingsprocedure kan afwachten, laat staan nog een uitspraak in het kader van een annulatieberoep.

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

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van de burgemeester van de gemeente Rijkevorsel van 24 oktober 2023 om de dagwinkel Ghotra – India Mas, Dorp 29 te 2310 Rijkevorsel, tijdelijk te sluiten gedurende zes maanden, in zoverre de duur van de maatregel verder reikt dan tot en met 23 december 2023.

2. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing voor het overige.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drie november tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Johan Lust