

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 258.936 van 27 februari 2024  
in de zaak A. 234.849/X-18.017**

In zake :           1. J.M.  
                      2. de VZW B.D.  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Jennifer van het Groenewoud  
                      kantoor houdend te 9820 Melsen  
                      Edmond Ronsestraat 4  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD MECHELEN  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Cies Gysen  
kantoor houdend te 2800 Mechelen  
Antwerpsesteenweg 16-18  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                   Het beroep, ingesteld op 22 oktober 2021, strekt tot de  
nietigverklaring van:

“- de beslissing van ongetekende datum die met een brief van 25 juni 2021 ter kennis werd gebracht aan de verzoekende partijen en die het volgende onderwerp draagt: ‘Opzeg abonnement bondsplaats op zaterdagmarkt Mechelen’ [...];  
- de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 19 april 2021 met het volgende opschrift ‘P&P – Publieke Ruimte. Belevingsstrook Ijzerenleen – goedkeuring voorontwerp’ [...];  
- de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 7 juni 2021 met het volgende opschrift ‘Economie. Zaterdagmarkt. Aanpassingen van de marktplannen in functie van de werken aan de belevingsstrook op de Ijzerenleen’.”

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 februari 2024.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jennifer Van Het Groenewoud, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Julie Swerts, die *loco* advocaat Cies Gysen 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. Eerste verzoeker is een standwerker. Hij heeft een abonnement voor een standplaats op de zaterdagmarkt op de Ijzerenleen te Mechelen. Er zijn op de Ijzerenleen vijf dergelijke ‘bondsplaatsen’. Ze mogen door tweede verzoekster, demonstreerdersvereniging, aan een andere standwerker worden onderverhuurd.

Op 19 april 2021 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen, middels de tweede bestreden beslissing, het voorontwerp goed van de beleavingsstrook Ijzerenleen. Het voorziet in de heraanleg van de noord- of even zijde van de Ijzerenleen, met het oog op vergroening en het verhogen van de beleveniswaarde. Het college geeft aan de dienst Economie opdracht om de marktkramen die in de beleavingsstrook staan op te zeggen en voor hen een alternatieve locatie te zoeken. Het gaat om acht marktkramers. Eerste verzoeker is er niet bij.

Tijdens zijn zitting van 7 juni 2021 buigt het college van burgemeester en schepenen zich over een marktplan dat op de Ijzerenleen voor alle kramen in een oplossing voorziet en dat de goedkeuring wegdraagt van Markta, een belangenvereniging van marktkramers. Op het plan staat voor eerste verzoeker een marktplaats getekend tegenover inrichting M. Voorts komt op de zitting ter sprake dat er “een onevenwicht is wat de terraszones betreft tijdens de markt” en dat de dienst Economie voorstelt – “[o]m het evenwicht te behouden in het huidig voorliggend plan” – “de twee demonstratiekramen op de Ijzerenleen hun opzeg te geven in functie van de heraanleg”. Het gaat, zoals ter terechtzitting bevestigd, om de bvba W. en R. V., tegenover inrichting P. B.

Finaal beslist het college van burgemeester en schepenen om het voorgelegde plan voor de Ijzerenleen goed te keuren en om aan de dienst Economie op te dragen “alle kramen aan de even zijde van de Ijzerenleen op te zeggen en een nieuwe plaats toe te wijzen” en “alle bondkramen (5) op te zeggen”. Dit is het derde voorwerp van het voorliggende beroep.

Met een brief van 25 juni 2021 deelt de dienst Economie aan verzoekers mee dat het abonnement van eerste verzoeker op een bondsplaats wordt opgezegd. De opzeg gaat in vanaf 1 juli 2021 en zijn marktplaats wordt vanaf 1 januari 2022 permanent geschrapt. Dit is de eerste bestreden beslissing.

#### *IV. Verzoek tot samenvoeging*

4. Door de verwerende partij wordt gevraagd de voorliggende zaak samen te voegen met de zaken A. 234.846/X-18.016 en A. 234.850/X-18.018, minstens de drie zaken op dezelfde terechtzitting te behandelen.

5. De onderscheiden zaken vertonen particulariteiten die van aard zijn een samenvoeging niet raadzaam te maken. In de voorliggende zaak is een memorie van antwoord ingediend, met een trits ontvankelijkheidsexcepties; in de andere zaken is geen memorie van antwoord ingediend. De zaak A. 234.850/X- 18.018 betreft de opzegging van een bondskraam oorspronkelijk gelegen in de beleavingsstrook van de Ijzerenleen; dat is niet geval in de zaak A. 234.846/X-18.016 en de voorliggende zaak.

Wel wordt gevolg gegeven aan de vraag om de zaken op dezelfde terechtzitting te behandelen, en wordt uitspraak erover gedaan met arresten van dezelfde datum.

#### *V. Aflijning voorwerp – Ontvankelijkheid*

##### *Excepties*

6.1. In de memorie van antwoord voert de verwerende partij in een eerste ontvankelijkheidsexceptie aan dat de eerste bestreden beslissing geen aanvechtbare rechtshandeling is. Het is een kennisgeving ter uitvoering van de derde bestreden beslissing. Ze is een kennisgeving “die op zich geen nadeel berokkent”.

6.2. Volgens een tweede ontvankelijkheidsexceptie is het beroep tegen de bestreden beslissingen manifest te laat. Het is ingesteld op 22 oktober 2021, dit is “ongeveer 4 maanden resp. 6 maanden resp. 4,5 maanden (!) na kennisgeving resp. aanneming van de betrokken beslissingen”. Ondergeschikt merkt de verwerende partij met betrekking tot de tweede en de derde bestreden beslissing nog op dat verzoekers van de inhoud

feitelijk in kennis zijn gesteld op 26 augustus 2021 “naar aanleiding van het openbaarheidsverzoek daartoe”. Bijgevolg moet “25 oktober 2021 als laatst nuttige dag [...] worden beschouwd om beroep in te stellen”.

6.3. Met betrekking tot de ontvankelijkheidsvoorwaarde van het belang komt de verwerende partij tot een dubbele conclusie:

- “Concluderend blijkt tweede verzoekende partij dan ook niet over het vereiste belang of de vereiste kwaliteit te beschikken, en toont zij niet aan op te treden binnen haar statutaire doel of vertegenwoordigd te worden door het correcte orgaan binnen haar rechtspersoon, mede bij gebrek aan voorlegging van enig bewijs tot inrechtetreding.”

- “Concluderend dient vastgesteld dat beide verzoekende partijen geen belang hebben bij de nietigverklaring van de tweede bestreden beslissing, nu zij hierdoor niet benadeeld worden, minstens eerste verzoekende partij hierdoor niet benadeeld wordt, doch tevens ondergeschikt dat geen sprake is van een persoonlijk belang in hoofde van verzoekende partijen, die volledig vreemd zijn aan de tweede bestreden beslissing.”

7. In de laatste memorie voegt de verwerende partij daar nog aan toe dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen inmiddels, anderhalf jaar later, “een nieuw marktplan goedkeurde, en dit zonder de aanwezigheid van verzoekende partijen op de Ijzerenleen (of elders)”. Het is, bij gebrek aan een beroep ertegen, al lang definitief geworden. Indien de opzeg aan verzoekers van hun standplaats op de Ijzerenleen zou worden vernietigd en uit het rechtsverkeer zou verdwijnen, dan “komt dit in strijd met de geldige, gewijzigde marktplannen waartegen verzoeken[de] partijen niet hebben opgetreden”.

### *Beoordeling*

8. Met hun beroep willen verzoekers de verwijdering ongedaan maken van de standplaats – “bondskraam” – op de zaterdagmarkt op de Ijzerenleen te Antwerpen, waarop eerste verzoeker een abonnement heeft.

9. Deze verwijdering is niet het gevolg van de aanleg van de belevingsstrook die door de tweede bestreden beslissing wordt goedgekeurd. De belevingsstrook wordt ingericht aan de even zijde van de Ijzerenleen. De

standplaats van eerste verzoeker is daar niet gelegen en wordt door de aanleg van de belevingsstrook dan ook niet geïmpacteerd.

Bovendien blijkt uit de derde bestreden beslissing dat er hoe dan ook voor al wie wél een standplaats in de belevingsstrook heeft, een oplossing werd gevonden op de Ijzerenleen. Het betrokken plan werd op 7 juni 2021 door het college van burgemeester en schepenen goedgekeurd. Wel voegde het college daar aan toe dat alle bondskramen moeten worden opgezegd. Wie vervolgens de opzegging van zijn abonnement kreeg om reden van de aanleg van de belevingsstrook, kreeg in de opzegbrief tegelijk te lezen dat op korte termijn een alternatieve locatie op de Ijzerenleen zal worden toegewezen.

In de opzegbrief aan de abonnees van een bondskraam, zoals eerste verzoeker, staat dat niet. Dat mag niet verwonderen. De opzegging van het abonnement van eerste verzoeker staat los van de noodzaak om de even zijde van de Ijzerenleen vrij te maken voor de belevingsstrook. De opzegging gaat integendeel terug op de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 7 juni 2021 om nu eenmaal alle bondskramen van de zaterdagmarkt op de Ijzerenleen te doen verdwijnen en dus op te zeggen.

10. Evident raakt de collegebeslissing van 7 juni 2021 tot opzegging van de bondskramen op de Ijzerenleen eerste verzoeker.

Ook tweede verzoekster wordt door het opzeggen van de standplaats van eerste verzoeker op de Ijzerenleen benadeeld. Zij wordt ten andere expliciet mee beoogd in de opzegging van 25 juni 2021 van het abonnement van eerste verzoeker. Tweede verzoekster verliest de mogelijkheid om over de betrokken standplaats te beschikken “middels onderverhuur” (*cfr.* memorie van antwoord, p. 16). Die verhuring behoort, gelet op artikel 3 van de statuten van tweede verzoekster, expliciet tot haar statutaire doel, terwijl uit artikel 16 van het huishoudelijk reglement openbare markten van de stad Mechelen volgt dat het aan een demonstreerdersvereniging is voorbehouden om het gebruiksrecht op de standplaats van een standwerker onder te verhuren.

Anders dan de verwerende partij meent, doet tweede verzoekster er bijgevolg wel degelijk van blijken dat zij optreedt binnen haar activiteitsfeer.

De loutere tegenwerping van de verwerende partij dat tweede verzoekster geen beslissing bijbrengt van het bevoegde orgaan binnen de rechtspersoon tot het instellen van het beroep, gaat dan weer voorbij aan artikel 19, laatste lid, van de Raad van State-wet:

“Behoudens bewijs van het tegendeel, wordt de advocaat verondersteld gemandateerd te zijn door de handelingsbekwame persoon die hij beweert te vertegenwoordigen.”

11. Het initiële belang van verzoekers bij het bestrijden van de beslissing om de bondsplaats van eerste verzoeker op de Ijzerenleen op te zeggen, is niet teloorgegaan door de marktopstelling 2023 die de verwerende partij bij haar laatste memorie voegt.

Hierover ter terechtzitting ondervraagd, blijft de verwerende partij in gebreke te verduidelijken wanneer het college van burgemeester en schepenen die opstelling zou hebben goedgekeurd, laat staan nog dat zij kon aangeven hoe en wanneer van die gebeurlijke beslissing voldoende ruchtbaarheid jegens verzoekers was verleend.

Het is niet het beroep van verzoekers dat de gevolgen moet ondergaan van de marktopstelling 2023, maar integendeel de marktopstelling 2023 die aan de uitkomst van het beroep zal dienen te worden aangepast.

12. De beslissing tot opzegging een beslissing zijnde met individuele strekking, dient de betrokkenen persoonlijk te worden aangezegd. Indien daarbij niet het bestaan wordt vermeld van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State, met de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen, gaat de termijn voor het annulatieberoep ertegen pas een aanvang nemen vier maanden nadien.

13. Aan de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen van 7 juni 2021 om (onder meer) het bondskraam van eerste verzoeker op te zeggen, is door de dienst Economie uitvoering gegeven middels een brief van 25 juni 2021, zijnde de eerste bestreden “beslissing”.

Wat er van de brief van 25 juni 2021 ook zij – volgens verzoekers verwijst hij niet expliciet naar de collegebeslissing van 7 juni 2021 en bevat hij ook motieven die niet uit die beslissing blijken – in geen geval kan hij de beroepstermijn tegen de collegebeslissing tot opzegging van het abonnement van eerste verzoeker eerder doen lopen dan slechts na vier maanden. Dit is met andere woorden op een moment dat het voorliggende beroep al ingesteld blijkt. De brief maakt immers geen gewag van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State.

De collegebeslissing van 7 juni 2021 zelf hebben verzoekers uiteindelijk maar op 26 augustus 2021 onder ogen gekregen, dit is minder dan zestig dagen vóór het instellen van dit beroep.

14. Als zodanig is de brief van 25 juni 2021 – de eerste bestreden “beslissing” – geen administratieve rechtshandeling waarmee de auteur eigenmachtig rechtsgevolgen tot stand heeft gebracht of willen brengen.

Het belet niet dat dat er desgevallend reden toe kan zijn de opzegging van 25 juni 2021 mee te vernietigen, voor de duidelijkheid in het rechtsverkeer, ingeval besloten mocht worden tot de vernietiging van de collegebeslissing van 7 juni 2021 om eerste verzoeker zijn marktplaats op de Ijzerenleen te ontnemen.

15. Samengevat, bestrijden verzoekers ontvankelijk de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 7 juni 2021 om de (bonds)standplaats van eerste verzoeker op te zeggen. In voorkomend geval zal de vernietiging van die beslissing ook de vernietiging meebrengen van de opzegging door middel van een brief van 25 juni 2021 van de dienst Economie van de verwerende partij.

## *VI. Onderzoek van het tweede middel, tweede middelonderdeel*

### *Standpunt van de partijen*

16. Verzoekers voeren in een tweede middel de schending aan van onder meer de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel. In een tweede middelonderdeel argumenteren zij dat het college van burgemeester en schepenen op 7 juni 2021 “geen zorgvuldig feitenonderzoek uitvoerde om tot de juridische en feitelijke overwegingen te kunnen komen die aan [de opzegging van het abonnement] ten grondslag liggen”.

17. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord tegen dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen van 7 juni 2021 een uitgebreide motivering bevat “die enerzijds betrekking heeft op de herinrichtingswerken aan de belevingsstrook, anderzijds op de noodzakelijke uitbreiding van de horecaterrassen en het wegwerken van de ongelijkheid die daartussen bestond”. Naar aanleiding van de collegebeslissing van 19 april 2021 werd overleg gevoerd om tot een ontwerpopstelling te komen na de werken aan de nieuwe belevingsstrook. Dit resulteerde in de deelplannen bij de collegebeslissing van 7 juni 2021. “Desalniettemin” werd in die collegebeslissing “bijkomend” besloten om de bondsplaatsen op te zeggen “met verwijzing naar de nood aan uitbreiding van de horecaterrassen”. Er kan dan ook geen schending van de materiële motiveringsplicht of van het zorgvuldigheidsbeginsel worden vastgesteld.

18. Verzoekers dupliceren in de memorie van wederantwoord onder meer dat het college van burgemeester en schepenen op 7 juni 2021 besliste het voorgelegde plan goed te keuren en er dus geen wijzigingen in aan te brengen. Voor de collectieve opzegging van alle bondsplaatsen bestond er geen aanleiding en, zoals uit de beslissing van 7 juni 2021 blijkt, ook geen motief: “Er wordt onder meer immers niet aangegeven waarom precies bondsplaatsen moeten worden opgezegd en niet de plaatsen van [de] andere standhouders”.

19. In de laatste memorie wijst de verwerende partij erop dat het motief voor het opzeggen van de vijf bondskramen erin bestaat “een ruimere terraszone voor horecazaken [te] creëren. Horecazaken zochten namelijk terrasruimte op de Ijzerenleen”. De bondskramen, zo wordt uiteengezet, hebben een eigen aard: de standplaatsen kennen “een wisselende inname door diverse demonstratiekramers”; ze zijn dus “precairder van aard [...] dan de vaste marktkramers”; ze worden “ook niet systematisch elke week ingenomen, in tegenstelling tot de vaste marktkramers, die bovendien een hogere anciënniteit bleken te genieten dan de bondskramen”.

Voorts benadrukt de verwerende partij “de ruime opzegmogelijkheden die de Vlaamse decreetgever aan de lokale besturen ter zake biedt”. In de regelgeving die toepasselijk is op ambulante handel wordt uitgegaan van “een deregulering ten gunste van lokale besturen met in hun hoofd een regierol”, “van meer autonomie voor de lokale besturen bij het organiseren van deze ambulante activiteiten, vanuit de overweging dat deze specifieke sector plaatsgebonden is en nood heeft aan (lokaal) maatwerk”.

### *Beoordeling*

20. Wat er ook aan is van de deregulering en van de grotere autonomie en de ruime opzegmogelijkheden voor de lokale besturen, die de verwerende partij aanvoert, een en ander doet in geen geval afbreuk aan het vereiste om bij het nemen van een beslissing alle relevante feiten en belangen zorgvuldig te onderzoeken en om de genomen beslissing op draagkrachtige motieven te doen berusten.

21. Naar blijkt uit de formele motivering van de derde bestreden beslissing, heeft het college van burgemeester en schepenen zich op 7 juni 2021 in eerste instantie gebogen over een plan dat in een oplossing voorziet voor alle kramen op de Ijzerenleen, inbegrepen dus voor de acht kramen die moeten wijken voor de inrichting van een belevingsstrook aan de even zijde. Op het plan staat het bondskraam van eerste verzoeker ingetekend tegenover inrichting M.

Daarna staat het college erbij stil “dat er een onevenwicht is wat de terraszones betreft tijdens de markt”. Vastgesteld wordt dat de dienst Economie zelf voorstelt “de twee demonstratiekramen op de IJzerleen hun opzeg te geven” “[o]m het evenwicht te behouden in het huidig voorliggend plan”: “De vrijgekomen extra ruimte wordt zo ingevuld in functie van bijkomende horecaterrassen ([P. B.] en [W.])”. Zoals de verwerende partij ter terechtzitting bevestigt, zijn de twee voormelde demonstratiekramen die van bvba W. en R. V., gelegen tegenover de inrichting P. B.

Finaal besluit het college van burgemeester en schepenen het voorgelegde plan voor de Ijzerenleen goed te keuren, en geeft het opdracht aan de dienst Economie om alle kramen aan de even zijde van de Ijzerenleen op te zeggen en een nieuwe plaats toe te kennen en om alle vijf de bondskramen op te zeggen.

Waarom ook de drie andere bondskramen dan die van bvba W. en van R. V. worden opgezegd, komt in de beslissing van 7 juni 2021 niet ter sprake.

22. Pas in de laatste memorie voert de verwerende partij daarvoor als verantwoording op, ten eerste, dat ook die bondskramen moeten verdwijnen ten behoeve van de uitbreiding van de horecaterrassen en, ten tweede, de eigen aard van een bondskraam.

Deze *post factum*-motivering overtuigt niet. Ze gaat in tegen de formele motivering van de collegebeslissing van 7 juni 2021, waarin het creëren van bijkomende horecaterrassen expliciet alleen betrokken wordt op de demonstratiekramen van de bvba W. en R. V. Wat voorts de zogenaamde eigen aard van de bondskramen aangaat (wisselende gebruikers, niet elke week, minder anciënniteit), kan slechts met verzoekers worden vastgesteld dat het om niet meer dan beweringen gaat, die “met geen enkel bewijskrachtig element” worden gestaafd.

23. Bovendien voegt de verwerende partij bij haar laatste memorie een stuk 13, dat zelfs doet betwijfelen dat de opzegging van de demonstratiekramen van de bvba W. en R. V. ertoe moest dienen de uitbreiding van de horecaterrassen mogelijk te maken. Stuk 13 is het plan 2023 van de zaterdagmarkt op de Ijzerenleen. Het heet in het verlengde te liggen van onder meer de collegebeslissing van 7 juni 2021. Opvallend daarbij is dat de “extra ruimte” die is vrijgekomen door de verdwijning van de demonstratiekramen van bvba W. en R. V. helemaal niet te goede komt – zoals volgens de collegebeslissing van 7 juni 2021 nochtans de bedoeling was – van de inrichtingen P. B. en W., maar is ingevuld geworden door andere marktkramers. De inrichtingen P. B. en W. hebben elk een terraszone gekregen in een zijstraat van de Ijzerenleen.

24. Niet aangenomen wordt dat de opzegging van het abonnement van eerste verzoeker gebaseerd is op een zorgvuldig onderzoek en deugdelijke motieven.

Het tweede middelonderdeel van het tweede middel is in de besproken mate gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen van 7 juni 2021 om een einde te maken aan het abonnement voor het bondskraam van J.M. op de zaterdagmarkt op de Ijzerenleen, evenals van de opzegging die hem ter uitvoering hiervan is gegeven met een brief van 25 juni 2021.**

**2. Het beroep wordt voor het overige verworpen.**

**3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, op een bijdrage van 20 euro, en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zevenentwintig februari tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Johan Lust,       | kamervoorzitter, |
| Stephan De Taeye, | staatsraad,      |
| David D’Hooghe,   | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Silvan De Clercq, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Silvan De Clercq**

**Johan Lust**