

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.457 van 27 mei 2025
in de zaak A. 244.888/X-19.067**

In zake: 1. BV S.L.
2. S.T.
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
advocaat Jonas De Wit
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 20 mei 2025, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “het besluit van 16 mei 2025 genomen door de Burgemeester van de Stad Lokeren waarbij werd besloten tot sluiting van S.L. bvba, gelegen te Lokeren, L., gedurende 16 weken vanaf 20 mei 2025 om 00.00 uur en tot en met vrijdag 25 augustus om 24.00 uur”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 21 mei 2025 werd, in samenspraak met het aangeduide lid van het auditoraat, de procedurekalender vastgesteld en werden de

partijen opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 mei 2025.

De nota met opmerkingen en het administratief dossier werden ingediend overeenkomstig de procedurekalender.

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

Staatsraad David D’Hooghe heeft een verslag uitgebracht.

Advocaat Elise Vandaele, die *loco* advocaat Katrien Van Der Straeten verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Laura Cuppers, die 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. De eerste verzoekende partij baat een horecagelegenheid uit, zijnde café N. te 9160 Lokeren. Tweede verzoeker is de bestuurder van de eerste verzoekende partij.

4. Op 30 april 2025 maakt de politiezone Lokeren een bestuurlijk verslag op “lastens de bestuurder van [de eerste verzoekende partij]”, en maakt dit over aan de burgemeester van de stad Lokeren.

Het bestuurlijk verslag maakt melding van het volgende:

“Op vrijdagavond 25/04/2025 ging de lokale politie Lokeren samen met de inspectiediensten TSW, FOD Financiën en FOD Volksgezondheid over tot een controle van de [eerste verzoekende partij], beter gekend als café [N.]. De geïntegreerde actie kwam tot stand na aanhoudende klachten over zwartwerk en overlast afkomstig van het café en zijn uitbater [T.S.]. Bovendien vernamen onze diensten via politionele informatie dat aldaar cannabis en hasj zowel verkocht als gebruikt wordt. Op 06/02/2025 kwam een interventieploeg tussenbeide in het betrokken café naar aanleiding van een burentwist en roken er een sterke cannabisgeur, zonder opzichtig druggebruik te kunnen vaststellen. Dezelfde cannabisgeur werd vastgesteld tijdens een horeca-actie van onze diensten een week later (dd. 15/02/2025). Om 21.15 uur betraden onze diensten het pand te Lokeren [...] en troffen we er 16 klanten aan. De zaakvoerder [T.S.] was nergens te bespeuren en niemand van de aanwezigen maakte zich kenbaar als de uitbater van de zaak.

Vooraleer over te gaan tot de identiteitscontrole van de aanwezige klanten, deed de drughondengeleider met de drughond haar rondgang in de voor publiek toegankelijke ruimtes. De drughond wees tijdens zijn ronde 7 klanten aan als potentiële bezitters van verdovende middelen. Zij werden vervolgens na identificatie onderworpen aan een gerechtelijke fouille. Op 4 van de 7 klanten werd er een kleine gebruikershoeveelheid verdovende middelen aangetroffen: [...]

2 van deze 7 betrokken klanten zijn in onze politionele databanken gekend voor drugsdelicten, 1 ervan stond gesignaleerd wegens het niet-betalen van een geldboete, opgelegd na een veroordeling in het kader van drugsdelicten.

Hierna werden de 9 andere klanten onderworpen aan een identiteitscontrole en na controle in de politionele databanken bleken er eveneens 2 personen gekend te zijn voor drugsdelicten. Voor 3 andere klanten werd de procedure illegale vreemdeling opgestart en lastens [T.S.] openden onze diensten een dossier mensenhandel met het oog op uitbuiting van werknemers.

Ondertussen voerden de bovenvermelde inspectiediensten hun controles uit en ontdekten de inspecteurs van de FOD Volksgezondheid in de kelder van het café een arsenaal aan lachgasflessen en ballonnen. Conform de heterdaadprocedure gingen onze diensten over tot een huiszoeking en troffen we 11 lachgasflessen en een kartonnen doos gevuld met 30 ongebruikte ballonnen aan, klaar voor oneigenlijk gebruik. De lachgasflessen waren gevuld en hadden elk een volume van 2000 gram. Daarnaast troffen onze diensten een kartonnen doos aan met gebruikte en aan elkaar klevende ballonnen, naar schatting een honderdtal.

De aanwezigheid van de aanzienlijke hoeveelheid lachgas en ballonnen duidt op ernstige aanwijzingen van verkoop ervan vanuit café [N.].

Uit bovenstaande vaststellingen blijkt ook dat [T.S.] herhaaldelijk het gebruik en/of het bezit van verdovende middelen in zijn café vergemakkelijkt. Op 2 verschillende tijdstippen roken onze diensten een cannabisgeur in zijn café en tijdens de huidige controle werden 4 klanten

betrapt op het bezit van hasj en cannabis. Het is duidelijk dat de zaakvoerder geen inspanningen doet om verdovende middelen te weren uit zijn zaak, integendeel hij faciliteert het gebruik ervan.

Zelf is de zaakvoerder in de politionele databanken gekend voor het verkoop en het bezit van verdovende middelen.

Op basis van onze vaststellingen werd er lastens [T.S.] een dossier gestart wegens verkoop van lachgas vanuit zijn etablissement [...].

De aanwezigheid van verdovende middelen in het café en het opgestarte dossier wegens verkoop van lachgas bewijzen dat er in het betrokken pand een ernstig gevaar is voor de openbare veiligheid en rust. Het café is gelegen in een centrumstraat van Lokeren en dergelijke etablissementen trekken druggebruikers aan wat een zware impact heeft op het leven van buurtbewoners in de directe omgeving. Bovendien is het niet uitgesloten dat andere criminaliteitsvormen er zich manifesteren.

Gelet op het bestaan van ernstige aanwijzingen dat er illegale activiteiten plaatsvinden met betrekking tot de verkoop, aflevering en het vergemakkelijken van het gebruik van verdovende middelen waardoor de openbare veiligheid en rust in het gedrang komt, verzoeken wij u, burgemeester om over te gaan tot het opleggen van een sluitingsmaatregel [...] in het kader van artikel 9bis van de wet van 24 februari 1921.”

5. Bij brief van 6 mei 2025 brengt de burgemeester van de stad Lokeren dit bestuurlijk verslag ter kennis van de verzoekende partijen met de mededeling dat hij overweegt om de betrokken inrichting tijdelijk te sluiten.

De verzoekende partijen worden uitgenodigd voor een hoorzitting.

6. De hoorzitting heeft op 13 mei 2025 plaatsgehad. De verzoekende partijen hebben een verweernota ingediend.

7. Op 16 mei 2025 beslist de burgemeester van de stad Lokeren tot sluiting van de eerste verzoekende partij voor een periode van 16 weken.

Dit is het bestreden besluit, dat de volgende overwegingen bevat:

“Zowel in het schriftelijk verweer als tijdens het mondelinge verhoor betwist de raadsman de aantijgingen die ten laste van [de eerste verzoekende partij] en zijn bestuurder [...] worden gemaakt.

Er wordt wel toegegeven dat [T.S.] een probleem heeft met het gebruik van lachgas. Hij is, naar eigen zeggen, voor deze problematiek op dit moment in behandeling.

De politionele vaststellingen zijn echter duidelijk. De aanwezigheid van de aanzienlijke hoeveelheid lachgas en ballonnen duidt op ernstige aanwijzingen van verkoop ervan vanuit café [N.]. Uit de vaststellingen blijkt ook dat [T.S.] herhaaldelijk het gebruik en/of het bezit van verdovende middelen in zijn café vergemakkelijkt. Op 2 verschillende tijdstippen roken de politiediensten een cannabisgeur in het café en tijdens de controle op 25/04/2025 werden 4 klanten betrapt op het bezit van hasj en cannabis. Het is duidelijk dat de zaakvoerder geen inspanningen doet om verdovende middelen te weren uit zijn zaak, integendeel, hij faciliteert het gebruik ervan.

Bovendien geeft [T.S.] zelf aan een zwaar probleem te hebben met lachgasgebruik.

Voorname VZW is gelegen in het centrum van Lokeren en het is duidelijk dat het pand gebruikt wordt om verdovende middelen te verkopen en te consumeren gezien de formele vaststellingen van de politiediensten. De aanwezigheid van verdovende middelen in het café en het opgestarte dossier wegens verkoop van lachgas bewijzen dat er in het betrokken pand een ernstig gevaar is voor de openbare veiligheid en rust. Het café is gelegen in een centrumstraat van Lokeren en dergelijke etablissementen trekken druggebruikers aan wat een zware impact heeft op het leven van buurtbewoners in de directe omgeving.

Afweging van de belangen

De [eerste verzoekende partij] heeft het recht om haar activiteiten uit te oefenen op de manier zoals zij dat wenst met dien verstande dat de wetgeving dient te worden nageleefd en de openbare orde niet mag worden verstoord.

De burgemeester kan noodzakelijke beperkingen opleggen aan deze vrijheid. De vrijheid van handel is weliswaar een fundamentele vrijheid, maar zij is niet absoluut. De vrijheid van handel kan beperkt worden door een wet. In geen geval waarborgt de vrijheid van handel de uitoefening van een handel of een beroep wanneer dit strijdig is met de openbare veiligheid, rust en gezondheid.

[...]

Uit het geheel van de vaststellingen van de politie blijkt dat de ernstige aanwijzingen van verkoop en het vergemakkelijken van het gebruik van verdovende middelen in de publiek toegankelijke plaats aanleiding geeft tot een ernstig risico op verstoring van de openbare veiligheid en rust.

De bedreiging van de openbare veiligheid en rust door de druggerelateerde activiteiten en de daarmee gepaard gaande verstoring en mogelijk toekomstige verstoring van de openbare veiligheid en rust wegen op tegen het private belang van de onderneming [...] en [...] van de bestuurder.

Verantwoording van de maatregel

Het komt de burgemeester toe uit te maken welke maatregel de meest geëigende is om in dit geval de openbare veiligheid en rust te herstellen en te voorkomen dat ze in de toekomst nog kunnen worden verstoord.

Artikel 9bis van de Drugwet van 24 februari 1921 voorziet dat een sluiting voor maximum zes maanden kan worden opgelegd. De toepassingsvoorwaarden van artikel 9bis van de Drugwet zijn vervuld. De sluitingsmaatregel is tweemaal hernieuwbaar. De beslissing tot hernieuwing van de maatregel zal onmiddellijk ophouden uitwerking te hebben indien ze niet op de eerstvolgende vergadering van het college van burgemeester en schepenen wordt bevestigd.

De vaststellingen van de politie bevestigen dat er illegale druggerelateerde activiteiten plaatsvinden in de inrichting [N.], die de openbare veiligheid en rust in het gedrang brengen.

Tijdens de hoorzitting worden de feiten betwist. Betrokkene geeft wel toe dat hij zelf een zwaar probleem heeft met het gebruik van lachgas. Hij is hiervoor momenteel in behandeling. Hij wil komaf maken met deze problematiek en zijn zaak verder uitbaten.

Dit voornemen kan mogelijks op langere termijn soelaas bieden, maar op korte termijn zijn er nog geen afdoende garanties dat de gang van zaken in de huidige uitbating, de druggerelateerde praktijken, zullen ophouden. Uit de hoorzitting blijkt duidelijk dat betrokkene oordeelt dat het lachgas verstopt is voor eigen gebruik. De grote hoeveelheden die aangetroffen werden in de kelder van het pand maken dit weinig aannemelijk en genereren voldoende ernstige vermoedens dat er wel degelijk sprake is van verkoop en of aflevering van verdovende middelen.

Tot op heden zijn er te weinig concrete elementen aangereikt waaruit blijkt dat de zaakvoerder voldoende maatregelen zal treffen om te voorkomen dat er in zijn inrichting nog drugs zullen verkocht worden. Bovendien kan men zich de vraag stellen of een persoon met een dergelijke verslaving aan het gebruik van lachgas wel in staat is om een dergelijke zaak op een kwalitatieve manier uit te baten.

Het is bijgevolg noodzakelijk om een tijdelijke sluiting van de publiek toegankelijke plaats op te leggen voor een bepaalde termijn. Een tijdelijke sluiting biedt de onderneming [...] de mogelijkheid om voldoende daadkrachtige maatregelen te nemen om in de toekomst dergelijke illegale praktijken en hun gevolgen te weren.

Omwille van de ernst van de vastgestelde feiten op grond van artikel 9bis van de Drugwet is een sluitingsduur van 16 weken aangewezen om de illegale druggerelateerde praktijken te laten ophouden. Deze termijn is noodzakelijk om de druggebruikers, -kopers en/of -verkopers te ontraden om de inrichting te bezoeken en geeft de uitbater de tijd om zijn eigen problematieken met betrekking tot het gebruik van lachgas aan te pakken. Een sluiting van 16 weken wordt redelijk en proportioneel geacht in het licht van de voormelde vaststellingen.”

8. De bestreden beslissing wordt op 16 mei 2025, bij wijze van betekening door de lokale politie Lokeren, overgemaakt aan tweede verzoeker.

9. De bestreden beslissing wordt op 19 mei 2025 door het college van burgemeester en schepenen van de stad Lokeren bevestigd.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

10. De verwerende partij werpt de verzoekende partijen tegen zonder het rechtens vereiste belang te zijn.

De bestreden beslissing is immers op 19 mei 2025 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

11. De bestreden beslissing van 16 mei 2025 is op 19 mei 2025 bevestigd geworden door het college van burgemeester en schepenen. Deze loutere bevestiging deelt noodzakelijk het lot van de beslissing van de burgemeester.

12. De exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt verworpen.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

13. Krachtens artikel 17, § 1, derde lid, 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 de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling en waarmee de nietigverklaring van de bestreden beslissing *prima facie* kan worden verantwoord. Overeenkomstig paragraaf 5 van datzelfde artikel wordt de zaak behandeld bij uiterst dringende noodzakelijkheid en derhalve binnen een termijn van vijftien dagen of minder, wanneer zulks in het opschrift wordt vermeld.

VI. Ernst van de middelen

Standpunt van de partijen

14. Het eerste middel voert de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het tweede middel voert de schending aan van artikel 9*bis* van de drugwet van 24 februari 1921, evenals van “de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel [en] het proportionaliteitsbeginsel”.

15. Volgens de verzoekende partijen wordt het bestreden besluit niet gestaafd door “objectieve vaststellingen en feiten”. Noch de verkoop van drugs in het pand, noch het gebruik ervan wordt aangetoond.

In dezelfde zin “[blijkt uit niets] dat de openbare veiligheid en rust in gevaar werd gebracht”.

16. Er blijkt dan ook niet dat is voldaan aan de voorwaarden om op grond van artikel 9*bis* van de drugwet van 24 februari 1921 tot tijdelijke sluiting over te gaan.

Al zeker wordt niet aangetoond dat een sluiting van zestien weken “strikt noodzakelijk is om de openbare veiligheid en rust te waarborgen”.

Minstens is de maatregel disproportioneel vermits die “zonder twijfel de doodsteek [...] van de onderneming [inhoudt]”.

17. Volgens de verwerende partij is wel degelijk voldaan aan de verplichtingen inzake formele en materiële motivering, en is een ontkenning van de vastgestelde feiten “weinig ernstig”.

Volgens de verwerende partij vormen illegale activiteiten “steeds een bron van overlast, die een daadwerkelijke dreiging vormen voor de openbare rust en veiligheid”.

De termijn van zestien weken is volgens de verwerende partij “noodzakelijk om de druggebruikers, -kopers en/of -verkopers te ontraden om de inrichting te bezoeken”.

Beoordeling

18. Opdat een burgemeester rechtmatig op grond van artikel 9bis van de drugwet een sluiting kan opleggen, is vereist dat hij over “ernstige aanwijzingen” beschikt dat in de betrokken, voor het publiek toegankelijke, plaats herhaaldelijk “illegale activiteiten plaatsvinden die betrekking hebben op de [...] verkoop, aflevering, of het vergemakkelijken van het gebruik van [verdovende middelen en psychotrope stoffen]”, waardoor de openbare veiligheid en rust in het gedrang komt.

Zoals uit de memorie van toelichting met betrekking tot die bepaling immers blijkt, moet “de toepassing [van de maatregel] voorbehouden blijven tot een beperkt aantal grove schendingen van de drugwetgeving” (*Parl.St.* Kamer 2005-2006, nr. 2518/001, 46) of moet, zoals de minister van Justitie het zegde, de toepassing ervan “worden beperkt tot de ernstige schendingen van de drugswetgeving” (*Parl.St.* Kamer 2005-2006, nr. 2518/021, 27).

19. De bestreden beslissing steunt op de volgende vaststellingen:

- het waarnemen van een sterke cannabisgeur op 6 februari en 15 februari 2025;
- het aantreffen van een kleine gebruikershoeveelheid hasj en cannabis op 25 april 2025 bij 4 van de 16 aanwezige klanten;
- de vondst van lachgasflessen en ongebruikte ballonnen in de kelder van het café en in de woning van tweede verzoeker.

20. Noch het waarnemen van een “sterke cannabisgeur”, noch het aantreffen van een kleine gebruikershoeveelheid bij 4 aanwezige klanten, vormen op het eerste gezicht “ernstige aanwijzingen” van “herhaaldelijk illegale activiteiten” betreffende de verkoop, de aflevering, of het vergemakkelijken van het gebruik van drugs.

De vondst van de lachgasflessen en de ongebruikte ballonnen in de kelder van het café en in de woonst vormt op zijn beurt op het eerste gezicht evenmin een ernstige aanwijzing voor verkoop, aflevering of gebruik in een “voor het publiek toegankelijke plaats”.

21. Dat tweede verzoeker een eigen drugsproblematiek betreffende het gebruik van lachgas heeft erkend, vormt voorts evenmin een ernstige aanwijzing dat zich in het café herhaaldelijk de in artikel 9bis van de drugwet vermelde illegale activiteiten hebben plaatsgevonden.

22. Hetzelfde geldt voor de overweging dat een dossier mensenhandel werd opgestart.

23. De bestreden beslissing bevat voorts op het eerste gezicht geen specifieke en concrete gegevens die ervan doen blijken dat “de openbare veiligheid en rust in het gedrang komt”.

VII. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

24. Ter verantwoording van de uiterst dringende noodzakelijkheid voeren de verzoekende partijen onder meer aan dat de uitbating van het betrokken café de enige bron van inkomsten is, en dat het bovendien gaat om “een bescheiden zaak met een beperkte omzet en zeer kleine winst”.

Een sluiting leidt volgens de verzoekende partijen dan ook onvermijdelijk tot financiële verliezen met een mogelijk faillissement tot gevolg.

25. Volgens de verwerende partij laten de verzoekende partijen na om de ingeroepen schade *in concreto* aan te tonen en met stukken te staven.

Beoordeling

26. Het is niet betwist dat café N. de enige inrichting is die de eerste verzoekende partij uitbaat en dat het haar enige inkomstenbron is.

In die omstandigheden kan redelijkerwijze worden aangenomen dat de quasi-onmiddellijke, noodgedwongen sluiting van de inrichting gedurende liefst zestien weken, van aard is voor de eerste verzoekende partij reële en aanzienlijke financiële moeilijkheden te kunnen meebrengen.

Zij doet met andere woorden voldoende geloofwaardig gelden dat de sluiting van het betrokken café gedurende zestien weken haar dreigt te doen terechtkomen in een situatie die dermate penibel is dat ze een uiterste urgentie kan verantwoorden.

27. 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 de eerste verzoekende partij tijdig behoeden voor de gevreesde moeilijkheden en nadelen.

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

VIII. Besluit

29. Er is voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 5, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten

zijn wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

BESLISSING

De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het besluit van de burgemeester van de stad Lokeren van 16 mei 2025, op 19 mei 2025 door het college van burgemeester en schepenen bevestigd, houdende verbod om in de publiek toegankelijke inrichting, gelegen te L., 9160 Lokeren, (S.L. bvba) enige vorm van activiteit en/of uitbating uit te oefenen gedurende een termijn van 16 weken van 20 mei 2025 om 00.00 uur tot en met 25 augustus 2025 om 24.00 uur.

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

David D'Hooghe,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	

Silvan De Clercq,	griffier.
-------------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

David D'Hooghe