

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.069 van 5 september 2025
in de zaak A. 241.847/X-18.670**

In zake : de BV R.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Evert Vervae
 kantoor houdend te 1700 Dilbeek
 Tenbroekstraat 35
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de GEMEENTE ASSE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sofie Albert
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Wolvengracht 38 bus 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 mei 2024, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Asse, genomen op datum van 26 februari 2024, waarbij wordt beslist tot de definitieve administratieve sluiting van de inrichting gelegen te 1730 Asse, Brusselsesteenweg 193, kadastraal bekend als Asse, 2^e afd., sectie C, nr. 384 G”.

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

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

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evert Vervaert, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Boris Cresens, die *loco* advocaat Sofie Albert 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 baat langs de Brusselsesteenweg te Asse een handelszaak in rijklare tweedehandsvoertuigen uit.

3.2. Op 14 december 2020 keurt de gemeenteraad van de gemeente Asse een uitbatingsreglement voor bepaalde inrichtingen goed (hierna: het gemeentelijk uitbatingsreglement).

Volgens het gemeentelijk uitbatingsreglement mag niemand zonder voorafgaande uitbatingsvergunning overgaan tot het uitbaten van onder andere in openlucht gelegen opslagplaatsen voor schroot, voertuigen buiten gebruik, autowrakken of rijklare tweedehandsvoertuigen (artikel 2).

Inrichtingen die al uitgebaat worden, beschikken over zes maanden om te voldoen aan de verplichtingen van het reglement. Bij vaststelling van uitbating zonder uitbatingsvergunning kan de politie de inrichting onmiddellijk en ter plaatse sluiten (artikel 24).

3.3. Het gemeentelijk uitbatingsreglement wordt de verzoekende partij ter kennis gebracht met een brief van 12 februari 2021, waarin haar wordt meegedeeld dat zij de uitbatingsvergunning moet aanvragen vóór 30 juni 2021 en dat de politie bij vaststelling van uitbating zonder uitbatingsvergunning de inrichting onmiddellijk en ter plaatse kan sluiten.

3.4. De verzoekende partij dient op 29 juni 2021 een aanvraag voor een uitbatingsvergunning in. Omdat zij nalaat de ontbrekende documenten in te dienen, verklaart het college van burgemeester en schepenen de aanvraag op 25 oktober 2021 onontvankelijk.

3.5. Met een brief van 15 juli 2022 wijst de verwerende partij de verzoekende partij erop dat werd vastgesteld dat zij niet over de noodzakelijke uitbatingsvergunning beschikt, dat de politie de inrichting die wordt uitgebaat zonder uitbatingsvergunning onmiddellijk en ter plaatse kan sluiten, en dat “de politie binnenkort zal starten met de controle en de handhaving van het uitbatingsreglement”.

3.6. Op 18 augustus 2022 dient de verzoekende partij opnieuw een aanvraag voor een uitbatingsvergunning in.

De vergunning wordt door het college van burgemeester en schepenen op 17 oktober 2022 geweigerd, onder meer omdat niet is voldaan aan de vergunningsplicht inzake het stallen van voertuigen, het verharderen van de voortuinstrook en een functiewijziging.

3.7. Bij brief van 26 oktober 2022 wordt de verzoekende partij gewezen op de mogelijkheid van een beroep bij de Raad van State en wordt

aangegeven dat de politie, bij de vaststelling van uitbating zonder uitbatingsvergunning, de inrichting onmiddellijk en ter plaatse kan sluiten.

3.8. Op 30 november 2023 beslist de burgemeester van de gemeente Asse om de inrichting van de verzoekende partij overeenkomstig artikel 24 van het uitbatingsreglement onmiddellijk te sluiten.

Luidens de beslissing van de burgemeester moeten alle activiteiten worden stopgezet en moeten de voertuigen worden verwijderd totdat het college van burgemeester en schepenen een beslissing heeft genomen over een administratieve sanctie wegens overtreding van het uitbatingsreglement (waaronder een definitieve administratieve sluiting).

Tegen deze beslissing dient de verzoekende partij een beroep tot nietigverklaring in (zaak nr. 240.689/X-18.528). Bij arrest nr. 264.068 van 5 september 2025 wordt deze beslissing vernietigd.

3.9. Bij brief van 7 december 2023 wordt de verzoekende partij uitgenodigd om op 18 december 2023 door het college van burgemeester en schepenen te worden gehoord over het voornemen om haar een administratieve sanctie – “met name een definitieve administratieve sluiting” – op te leggen om reden dat zij haar inrichting uitbaat zonder over de noodzakelijke uitbatingsvergunning te beschikken.

Op 26 februari 2024 wordt de verzoekende partij opnieuw gehoord omtrent de definitieve sluiting van haar uitbating. Op dezelfde datum neemt de verwerende partij het besluit tot definitieve sluiting van de uitbating van verzoekster.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid

Exceptie van gebrek aan belang

4. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij niet over het wettig geoorloofd belang beschikt, nu het belang dat zij nastreeft volledig gestoeld is op een onwettigheid, met name een situatie die in strijd is met de regelgeving inzake ruimtelijke ordening. De verzoekende partij beschikt immers niet over de vereiste vergunning. Meer nog, zij laat na om een vergunningsaanvraag in te dienen, terwijl evenmin de situatie wordt hersteld in de staat zoals vergund.

Beoordeling

5. Het thans bestreden besluit sluiten de inrichting van de verzoekende partij omdat zij niet beschikt over de vereiste uitbatingsvergunning.

Nu verzoeksters uitbating ten gevolge van het bestreden besluit op definitieve wijze wordt gesloten en de verzoekende partij inroept dat het van toepassing zijnde uitbatingsreglement onwettig is, beschikt zij wel degelijk over het rechtens vereiste belang bij een eventuele vernietiging van het thans bestreden besluit.

6. De exceptie dient te worden verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

7. De verzoekende partij voert aan dat het gemeentelijk uitbatingsreglement in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek Economisch Recht, artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, de artikelen 4 en 45 van de wet van 24 juni 2013

‘betreffende de gemeentelijke administratieve sancties’, en het redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en machtsafwending inhoudt. Het gemeentelijk uitbatingsreglement moet dan ook overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden verklaard.

Volgens de verzoekende partij staat het gemeentelijk uitbatingsreglement niet in redelijke verhouding tot de overlast die de gemeente wenst te bestrijden. In de mate dat het gemeentelijk uitbatingsreglement, specifiek wat betreft de inrichting van de verzoekende partij, beoogt om vervuiling te bestrijden, ziet de verzoekende partij niet in dat het stallen en verkopen van tweedehandsvoertuigen dergelijke overlast kan veroorzaken.

Het gemeentelijk uitbatingsreglement zorgt volgens de verzoekende partij dan ook voor een disproportionele inperking van de vrijheid van ondernemen.

8. In haar memorie van antwoord betoogt de verwerende partij dat zij wel degelijk bevoegd is om een uitbatingsreglement zoals het thans bestredene aan te nemen. Het beschermen van de openbare orde en het tegengaan van openbare overlast betreft een legitieme doelstelling waarbij de vrijheid van ondernemen beperkt kan worden.

De “vervuiling” wegens het laten bestaan van opslagplaatsen voor rijklare tweedehandswagens, zoals *in casu*, betreft wel degelijk een vorm van overlast waartegen de gemeente op grond van artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet kan optreden.

Het gegeven dat het gaat om een ingedeelde inrichting of activiteit van de derde klasse als vermeld in artikel 5.2.1 van het Decreet Algemeen Milieubeleid, betekent niet dat er van vervuiling geen sprake kan zijn.

De vrijheid van ondernemen wordt enkel miskend indien die vrijheid wordt beperkt zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien de

beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel. Dit is *in casu* niet het geval.

Beoordeling

9. Het gemeentelijk uitbatingsreglement van 14 december 2020 strekt ertoe de overlast en hinder tegen te gaan die worden veroorzaakt door, onder meer, opslagplaatsen voor rijklare tweedehandsvoertuigen.

10. Het gemeentelijk uitbatingsreglement zoekt rechtsgrond in de artikelen 119, 119*bis* en 135 van de nieuwe gemeentewet.

Krachtens artikel 135, § 2, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet hebben de gemeenten tot taak “het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen”.

Welke zaken van politie “[m]eer bepaald” aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten worden toevertrouwd, wordt in het tweede lid opgesomd. Het gaat onder meer om “het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast”. Het is specifiek in die bepaling, die werd ingevoerd door de wet van 13 mei 1999 ‘tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties’, dat de bestreden beslissing steun zoekt voor haar rechtsgrond.

11. Uit ’s Raads rechtspraak ter zake blijkt dat de wetgever, door de verwijzing naar “alle vormen van openbare overlast” de gemeenten wat meer armslag heeft willen geven, namelijk door de lat qua verstoring van de openbare orde, die vereist is opdat de gemeentelijke algemene politiebevoegdheid rechtmatig in werking gesteld kan worden, te verlagen tot het niveau van “overlast”. Deze toevoeging betreft de vereiste ernst van de inbreuken, niet hun aard. Dat de lat qua ordeverstoring verlaagd is, betekent evenwel niet dat ze nu op de grond ligt, zodat het de gemeenten voortaan toegelaten zou zijn om eender welke gedraging

die onbehaaglijk stemt of ongewenst voorkomt als overlast te bestempelen en dan op grond van artikel 135, § 2, te verbieden.

Opdat de uitoefening van de algemene politiebevoegdheid naar recht verantwoord is, moeten voldoende aangetoonde, concrete ordehandhavingsbehoeften voorhanden zijn, waarmee de genomen maatregelen een redelijk verband van evenredigheid vertonen, waarbij de maatregel niet meer pijn mag doen dan noodzakelijk uit een oogpunt van herstel van de openbare orde (zie arrest nr. 217.930 van 14 februari 2012).

Een reglement dat beperkingen oplegt aan de rechten en vrijheden die geenszins in verhouding staan tot het te bereiken doel, kan de proportionaliteitstoets niet doorstaan en is bijgevolg onwettig.

12. Bij de beoordeling van de wettigheid van een politiereglement dat, zoals in *casu*, de vrijheid van handel en nijverheid beperkt, moet in de eerste plaats worden nagegaan of er concrete gegevens zijn die aantonen dat de openbare orde dreigt te worden verstoord.

13. Waar de verwerende partij voorhoudt dat het uitbatingsreglement tot doel heeft de vervuiling, hinder en openbare overlast in de onmiddellijke omgeving van bepaalde uitbatingen tegen te gaan, beperkt het gemeentelijke uitbatingsreglement zich tot de overwegingen dat de gemeente geconfronteerd wordt “met overlast te wijten aan nachtwinkels (nachtlawaai, sluikstorten, alcoholverkoop aan minderjarigen ...), sishabars (nachtlawaai, foutparkeren, gebruik van lachgas,...) en opslagplaatsen voor schroot, voertuigen buiten gebruik, autowrakken en rijklare tweedehandsvoertuigen (vervuiling ...)”.

Specifiek wat de inrichtingen als die van de verzoekende partij betreft, wordt dus specifiek aan “vervuiling” gedacht. Waaruit die vervuiling precies bestaat, wordt niet nader toegelicht. Het administratief dossier bevat ook geen klachten betreffende de betrokken inrichtingen.

14. In de laatste memorie verwijst de verwerende partij ter zake naar een vraag over “autokerkhoven”, tijdens de gemeenteraad van 17 maart 2014, naar een gemeentelijk reglement dat op 16 juni 2014 werd goedgekeurd waarbij een belasting werd ingevoerd op opslagplaatsen voor schroot, voertuigen buiten gebruik en rijklare tweedehandsvoertuigen, en naar de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 6 oktober 2024 waarbij een vergunningsaanvraag voor de parking in de voortuin werd geweigerd om reden dat het “geen fraai uitzicht [is] vanop de gewestweg en de nabije eigendommen” en een “negatieve invloed op de leefomgeving” heeft.

Dit toont echter niet aan dat de openbare orde in *concreto* daadwerkelijk wordt verstoord of verstoord dreigt te worden. De verwerende partij doet zodoende niet blijken van een concrete ordehandhavingsbehoefte.

15. Uit wat voorafgaat volgt dat de verwerende partij er niet in slaagt met een minimum aan concrete gegevens aan te tonen dat de bestreden beperking van de vrijheid van handel en nijverheid steun vindt in de beweerde ordehandhavingsbehoeften. Bij gebrek aan concrete ordehandhavingsbehoeften ter vrijwaring van de openbare orde en veiligheid kan artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet niet als rechtsgrond dienen voor het uitbatingsreglement van 14 december 2020.

Het uitbatingsreglement van 14 december 2020 dient aldus met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten.

Het feit dat de verzoekende partij in het verleden geen annulatieberoep tegen het uitbatingsreglement heeft ingediend, ofschoon zij hiervan al eerder kennis had, doet niet anders besluiten.

16. Niet betwist wordt dat de bestreden beslissing rechtsgrond zoekt in het gemeentelijke uitbatingsreglement van 14 december 2020. Vermits deze juridische basis buiten toepassing moet worden gelaten, is de bestreden beslissing zonder rechtsgrond en derhalve onwettig.

17. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Asse van 26 februari 2024 waarbij wordt beslist tot de definitieve administratieve sluiting van de in open lucht gelegen opslagplaats voor schroot, voertuigen buiten gebruik, autowrakken of rijklare tweedehandsvoertuigen, horende bij de inrichting BV R., met vestiging te Brusselsesteenweg 193 te 1730 Asse, ondernemingsnummer 0807.215.984.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D'Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement