

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.444 van 21 april 2026
in de zaak A. 244.471/XII-9956**

In zake : P.M.

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Johan Platteau
kantoor houdend te 2020 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 210

tegen :

de stad BLANKENBERGE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ignace Lauwagie
kantoor houdend te 8370 Blankenberge
Koning Albert I-laan 80/bus 1-2

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 maart 2025, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Blankenberge van 22 november 2024 waarbij het abonnement van verzoekster met vaste standplaats op de wekelijkse markt met onmiddellijke ingang wordt ingetrokken en niet wordt verlengd voor het jaar 2025.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Fien De Corte heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 februari 2026.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Loïc Cerulus, die *loco* advocaat Johan Platteau verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Mario Deketelaere, die *loco* advocaat Ignace Lauwagie verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Fien De Corte, daartoe gemachtigd bij beslissing van de auditeur-generaal van 23 december 2025, 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. Als marktkraamster beschikt verzoekster over een abonnement met vaste standplaats op de wekelijkse markt te Blankenberge. Aan haar werden de standplaatsen F1, F9 en F10 toegewezen.

3.2. Naar aanleiding van enkele incidenten met andere standwerkers en de marktleiding, wordt verzoekster in september 2019 schriftelijk verwittigd.

3.3. Tijdens de marktdag op 20 mei 2024 doet zich andermaal een incident voor met de marktleider. De daaropvolgende dag dient verzoekster bij de diensten van de stad Blankenberge een klacht in tegen de marktleider.

3.4. Verzoeksters klacht wordt op 10 juni 2024 als ongegrond afgewezen en haar aandacht wordt erop gevestigd dat het abonnement zal worden stopgezet indien zij de richtlijnen van de marktleiding niet naleeft.

3.5. Vervolgens wordt tijdens de zomermaanden herhaaldelijk vastgesteld dat verzoekster zonder toelating van de marktleider vrije standplaatsen inneemt. Met een e-mail van 3 september 2024 wordt zij erop gewezen dat haar abonnement zal worden stopgezet indien zij de bepalingen van het gemeentelijk marktreglement van 14 december 2021 niet naleeft en de instructies van de marktleider negeert.

3.6. Nadat verzoekster op 25 oktober 2024 alweer betrokken was bij een incident met de marktleiding, deelt het college van burgemeester en schepenen van de stad Blankenberge op 5 november 2024 aan verzoekster het voornemen mee om haar abonnement met vaste standplaats in te trekken. Dit voornemen wordt als volgt gemotiveerd:

“Na aanhoudende klachten en belemmering van de marktleiding waardoor zij haar functie niet naar behoren kon uitoefenen, ontving u een schrijven van de burgemeester d.d. 10 juni 2024. [...]

Ook na deze verwittiging bleef u verdergaan met het tegenwerken van de marktleiding. In de laatste e-mail d.d. 30 oktober 2024 tast u de fysische als psychische integriteit aan van de marktleiding, onder meer door bedreigingen te uiten dat uw stoppen zullen doorslaan. [...]

In toepassing van het gemeentelijk marktreglement, waaronder de artikelen 3.5.19.4 (Sancties) en 3.6 (Algemeen), zal het College van Burgemeester en schepenen zich beraden over de onmiddellijke intrekking van uw abonnement met vaste standplaats. [...]”.

Tegelijk wordt verzoekster uitgenodigd voor een hoorzitting op 8 november 2024. Bij wijze van beveiligingsmaatregel wordt bovendien het recht van verzoekster op een vaste standplaats op de wekelijkse markt van 8 november 2024 opgeschort.

3.7. De raadsman van verzoekster verzoekt op 7 november 2024 om de hoorzitting uit te stellen naar een latere datum, ten einde haar verdediging te

kunnen voorbereiden. Ook wordt gevraagd om de stukken van het dossier te bezorgen.

Het digitaal dossier, bestaande uit de uitnodiging voor de hoorzitting met alle bijlagen, wordt op dezelfde dag nog overgemaakt. De hoorzitting wordt na overleg uiteindelijk uitgesteld naar 15 november 2024 en de opgelegde beveiligingsmaatregel wordt met een week verlengd.

3.8. Op de hoorzitting van 15 november 2024 is verzoekster noch haar raadsman aanwezig. Bij de aanvang ervan deelt de raadsman telefonisch mee dat zij niet aanwezig konden zijn. De reden voor de afwezigheid wordt klaarblijkelijk niet verduidelijkt, noch wordt om een bijkomend uitstel gevraagd.

3.9. Op 22 november 2024 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Blankenberge om het abonnement met vaste standplaats van verzoekster met onmiddellijke ingang in te trekken en niet te verlengen voor 2025.

Dit is de bestreden beslissing die als volgt is gemotiveerd:

“De betrokken abonnenthouder met vaste standplaats zorgt voor aanhoudende problemen, waarbij het gemeentelijk marktrecht en het gezag van de marktleiding stevast wordt betwist.

De betrokken abonnenthouder werd uitgenodigd voor een hoorzitting dienaangaande.

In toepassing van de artikelen 3.5.19.4 (Sancties) en 3.6 (Algemeen) van het gemeentelijk marktrecht kan het abonnement met vaste standplaats van mevr. P. [M.] worden ingetrokken voor 2024 wegens de aantasting van de fysieke en psychische integriteit van de marktleiding waardoor de noodzakelijke professionele verstandhouding tussen marktleiding en marktkramer niet meer aanwezig is. Gezien de voorliggende feiten is geen derde schriftelijke verwittiging nodig.

Deze situatie dreigt de wekelijkse marktorganisatie ernstig te blijven verstoren. In toepassing van artikel 3 4 4 3.a. kan het abonnement worden ingetrokken en niet stilzwijgend verlengd voor 2025 wegens niet-naleving van de onderrichtingen van de marktleiding en de bepalingen van het marktrecht. De betrokken marktkramer kwam niet opdagen voor de hoorzitting die plaatsvond op vrijdag 15 november 2024.”

3.10. Op 16 december 2024 dient verzoekster tegen de bestreden beslissing een klacht in bij de toezichthoudende overheid. Deze klacht wordt op

6 februari 2025 door de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen als ongegrond afgewezen.

IV. Onderzoek van het tweede en het derde middel

Standpunt van de partijen

4. In het tweede middel wordt onder meer de schending aangevoerd van artikel 3.4.4.3.a van het gemeentelijk marktrecht van 14 december 2021. Verzoekster zet uiteen dat de bestreden beslissing niet afdoende is gemotiveerd door de loutere vermelding dat zij “voor aanhoudende problemen zorgt en het gezag van de marktleiding stevast wordt betwist”. Ook hekelt zij dat uit de motieven van de bestreden beslissing niet blijkt op basis waarvan de verwerende partij tot het besluit komt dat de fysieke en psychische integriteit van de marktleiding wordt aangetast en de instructies van de marktleiding worden miskend. Er kan volgens verzoekster ook niet worden verwezen naar stukken van het administratief dossier die geen deel uitmaken van de bestreden beslissing.

In het derde middel stelt zij in de eerste plaats dat artikel 3.6 van het gemeentelijk marktrecht geen vrijgeleide vormt om eender welke beslissing te rechtvaardigen. Noch uit de bestreden beslissing, noch uit het administratief dossier blijkt volgens de verzoekende partij dat er sprake is van een aantasting van de fysieke en psychische integriteit van de marktleiding, zodat de intrekking van de standplaats op deze grond niet gerechtvaardigd is. Voorts betwist zij dat zij de onderrichtingen van de marktleiding heeft miskend. Ook zijn volgens haar de artikelen 3.5.19.2 en 3.5.19.3 van het gemeentelijk marktrecht geschonden, daar zij op geen enkel ogenblik werd uitgenodigd voor een bemiddelingspoging en aan de intrekking van het abonnement geen drie schriftelijke verwittigingen zijn voorafgegaan. Tot slot betoogt verzoekster dat de bestreden beslissing, die een financiële weerslag heeft, disproportioneel is in het licht van de aantijgingen die haar ten laste worden gelegd.

5. De verwerende partij vat haar verweer, met betrekking tot het tweede middel, als volgt samen:

“De bestreden beslissing werd formeel voldoende gemotiveerd, te meer daar uit de argumentatie van verzoekster ten gronde, zowel voor de Gouverneur, als voor deze Raad, duidelijk blijkt dat ze zich voldoende bewust was van de problematiek en de feiten die haar ten laste werden gelegd, zodat zij in haar belangen niet werd geschaad.”

In zake het derde middel vat zij haar verweer als volgt samen:

“De bestreden beslissing is gegrond, gezien de meerdere overtredingen van het marktreglement, in het bijzonder wegens het straal negeren van bevelen van de marktleiding, alsook de agressieve en bedreigende houding ten opzichte van de marktleiding en de collega's marktkramers.”

6. In haar memorie van wederantwoord dupliceert verzoekster, met betrekking tot het tweede middel, dat de verwerende partij zelf erkent dat de bestreden beslissing formeel niet afdoende is gemotiveerd, inzonderheid waar in de memorie van antwoord wordt gesteld dat de motieven voor het nemen van de bestreden beslissing kunnen worden afgeleid uit de tussen de partijen uitgewisselde e-mails en brieven. Voorts benadrukt zij dat geen rekening kan worden gehouden met de motieven die voor het eerst in de memorie van antwoord worden uitgedrukt, meer bepaald in zoverre wordt verwezen naar incidenten die zich vijf jaar geleden zouden hebben voorgedaan.

Aangaande het derde middel herhaalt zij dat de bestreden beslissing geen concrete gegevens vermeldt die de intrekking van het abonnement kunnen rechtvaardigen. Tevens laat zij wederom gelden dat een gebrek aan motivering niet kan rechtgezet worden door een a-posteriori-uiteenzetting in de memorie van antwoord.

7. De verwerende partij beklemtoont in haar laatste memorie dat verzoekster in het kader van de procedure die heeft geleid tot de beslissing van de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen van 6 februari 2025 (zie *supra*, randnr. 3.10) effectief kennis heeft gekregen van de motieven die aan de basis

liggen van de intrekking van het abonnement met vaste standplaats op de wekelijkse markt, zodat volgens de “teleologische interpretatie” de formelemotiveringsplicht niet werd geschonden, aangezien verzoekster voor het instellen van het beroep tot nietigverklaring “perfect in de mogelijkheid [was] om te oordelen of het zin had om zich met een annulatieberoep tegen de bestreden beslissing te verweren”.

Beoordeling

8. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten het bestuur in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze. Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Bij het onderzoek naar het afdoende karakter van de formelemotiveringsplicht moet voorts rekening worden gehouden met het geheel van de formele motivering en niet met een of meerdere onderdelen van de motivering op zich. De motivering in haar geheel moet immers afdoende zijn.

9. De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren bewezen is en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de

naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is, in de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht, enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

10. Artikel 3.4.4.3.a, van het gemeentelijk marktreglement bepaalt dat het college van burgemeester en schepenen het abonnement op een vaste standplaats kan opschorten of intrekken, onder meer in geval van “niet-naleving van de onderrichtingen van de marktleiding, de bevoegde ambtenaren en de bepalingen van dit reglement”. De schorsing of intrekking moet, overeenkomstig het tweede lid van voormelde bepaling van het gemeentelijk marktreglement, “proportioneel en goed gemotiveerd” zijn.

Artikel 3.6, derde lid, van het gemeentelijk marktreglement laat aan het college van burgemeester en schepenen toe om “mits grondige motivering” af te wijken van de bepalingen van het gemeentelijk marktreglement:

“Het college van burgemeester en schepenen kan, mits grondige motivering, steeds afwijkend van de bepalingen van het gemeentelijk marktreglement beslissen over specifieke zaken die zich voordoen en een andere benaderingswijze vergen i.f.v. het zich voordoend geval.”

11. In de motivering van de bestreden beslissing wordt aangegeven dat het abonnement met vaste standplaats van verzoekster met onmiddellijke ingang wordt ingetrokken, omdat haar gedrag de fysieke en psychische integriteit van de marktleiding aantast, de noodzakelijke professionele verstandhouding tussen de marktleiding en de marktkramer daardoor niet meer aanwezig is en de wekelijkse marktorganisatie dreigt te worden verstoord (artikel 3.5.19.4 *juncto* artikel 3.6 van het gemeentelijk marktreglement) en verzoekster de onderrichtingen van de marktleiding en de bepalingen van het marktreglement (herhaaldelijk) niet heeft nageleefd (artikel 3.4.4.3.a van het gemeentelijk marktreglement).

12. Zonder te moeten ingaan op de vraag welke bepalingen van het gemeentelijk marktreglement in voorliggend geval de precieze juridische grondslag vormen voor een beslissing tot intrekking van het abonnement met vaste standplaats op de wekelijkse markt, wordt vastgesteld dat dergelijke beslissing in elk geval moet steunen op een afdoende formele motivering.

13. In zoverre in de bestreden beslissing in algemene termen wordt aangegeven dat er sprake is van “aanhoudende problemen, waarbij het gemeentelijk marktreglement en het gezag van de marktleiding steevast wordt betwist”, mist dit motief de vereiste precisie. Uit dit motief kan immers niet afgeleid worden welke tekortkomingen of inbreuken verzoekster concreet worden verweten. Op basis van de gegeven lapidaire motivering kan zij dan ook niet uitmaken welke verwijtbare gedragingen de intrekking van haar abonnement met vaste standplaats op de wekelijkse markt concreet zouden verantwoorden.

14. De formelemotiveringsplicht, zoals opgelegd door de wet van 29 juli 1991, vereist dat de motieven in de beslissing zelf worden opgenomen. De verwerende partij kan dan ook niet nuttig aanvoeren dat verzoekster, rekening houdend met het voorafgaand e-mailverkeer tussen de partijen en de vermeldingen in de uitnodiging voor de hoorzitting van 5 november 2024, wist of behoorde te weten op grond van welke concrete overwegingen de verwerende partij zou overgaan tot de intrekking van het abonnement. Evenmin kan aangenomen worden dat verzoekster geen belang zou hebben bij de aangevoerde schending van de formelemotiveringsplicht omdat zij op de hoogte zou zijn van de motieven die aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen.

15. Geen enkel stuk van het administratief dossier staft de overweging in de bestreden beslissing dat er sprake is van “de aantasting van de fysieke en psychische integriteit van de marktleiding waardoor de noodzakelijke professionele verstandhouding tussen marktleiding en marktkramer niet meer aanwezig is”.

In het voornemen van de verwerende partij om over te gaan tot de intrekking van verzoeksters abonnement (zie *supra*, randnr. 3.6.) wordt verwezen naar het antwoord van de burgemeester van 10 juni 2024 op een klacht van verzoekster en naar een e-mail van verzoekster van 30 oktober 2024. Met de voormelde brief wordt louter geantwoord op de klacht die verzoekster tegen de marktleiding had ingediend en wordt zij erop gewezen dat haar abonnement zal worden stopgezet “indien [zij] zich niet kan schikken naar de richtlijnen van de marktleiding en verdere schade toebrengt aan de goede marktwerking en het imago van de Stad”. In die brief wordt verzoekster niet verweten dat zij de fysieke of psychische integriteit van de marktleiding effectief heeft bedreigd. Voorts kunnen in de e-mail van verzoekster van 30 oktober 2024 evenmin concrete bedreigingen ten aanzien van de marktleiding gelezen worden. Verzoekster stelt in deze e-mail weliswaar “[i]k had jou van mijn terrein moeten gooien.... maar ik ben wel slimmer dan dat [...] ik laat mij niet uitdagen door jou [...] in de hoop dat mijn stoppen eens gaan doorslaan en je mij van de markt kan sturen”, maar met die woorden, ook al zijn ze onomwonden en brutaal, kondigt verzoekster, anders dan de verwerende partij meent te moeten begrijpen, niet aan dat op een dag “haar stoppen zullen doorslaan” met alle negatieve gevolgen van dien voor de marktleiding.

Tot slot wordt het bijkomende verwijt dat verzoekster “[o]ok na deze verwittiging bleef [...] verdergaan met het tegenwerken van de marktleiding”, niet nader geduid in het voornemen van 5 november 2024. Op geen enkele manier wordt concreet toegelicht wanneer en welke onderrichtingen van de marktleiding verzoekster niet zou hebben nageleefd.

16. De mededeling van motieven via de neerlegging van het administratief dossier of door een andere mededeling nadat het beroep reeds werd ingediend, kan de miskennis van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 niet goedmaken. De verwerende partij kan ter ondersteuning van de bestreden beslissing dan ook niet op dienstige wijze verwijzen naar klachten van andere marktkramers of naar incidenten die zouden hebben plaatsgevonden in 2019 en in de zomer van 2024. Het staat immers niet vast dat deze klachten en de aangehaalde

incidenten door het college van burgemeester en schepenen werden betrokken bij het nemen van de bestreden beslissing. Hetzelfde geldt voor de argumentatie die de verwerende partij in haar memorie van antwoord ontwikkelt met betrekking tot het innemen van bijkomende marktplaatsen door verzoekster en het bepaalde van de artikelen 3.5.18 en 3.5.19.2, tweede lid, van het gemeentelijk marktrechtlement.

Het vastgestelde motiveringsgebrek kan evenmin goedge maakt worden door de ‘omstandige’ motivering die zou zijn opgenomen in de beslissing van de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen van 6 februari 2025. De motieven op grond waarvan de gouverneur in het kader van de uitoefening van het bestuurlijk toezicht tot het besluit komt dat de verwerende partij niet in strijd met de wet of het algemeen belang heeft gehandeld, kunnen immers niet in de plaats gesteld worden van de motieven van de bestreden beslissing.

17. Besloten wordt dat uit de bestreden beslissing noch uit de gegevens van het administratief dossier, aangenomen kan worden dat verzoekster de fysieke en psychische integriteit van de marktleiding heeft bedreigd en de onderrichtingen van de marktleiding herhaaldelijk heeft miskend, zodat de materiële grondslag voor het intrekken van verzoeksters abonnement op de wekelijkse markt ontbreekt.

18. Het tweede en het derde middel zijn in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Blankenberge van 22 november 2024 waarbij het abonnement van verzoekster met vaste standplaats op de wekelijkse markt met onmiddellijke ingang wordt ingetrokken en niet wordt verlengd voor het jaar 2025.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 26 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op eenentwintig april tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
bijgestaan door	
Ilse Anné,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Ilse Anné

Chantal Bamps