RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 266.532 van 28 april 2026
in de zaak A. 243.695/X-18.942

In zake : E.O.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Claeys
kantoor houdend te 1050 Brussel
Léon Cuissezstraat 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE DE PANNE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gregory Vermaercke en Elouise Willems
kantoor houdend te 8200 Brugge
Dirk Martensstraat 23
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 december 2024, strekt tot de nietigverklaring van "de beslissing van 5 [lees: 4] november 2024 van het College van Burgemeester en Schepenen van de Gemeente De Panne [waarbij aan verzoeker geweigerd wordt] om tijdens de winterperiode van […] november 2024 tot […] maart 2025 een terras op het openbaar domein uit te baten" en waarbij aan verzoeker het bevel wordt opgelegd "het bestaande terras uiterlijk op 2 december 2024 te verwijderen, op straffe van verwijdering door de gemeentelijke diensten van De Panne, volledig op risico en kosten van verzoeker".

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 262.521 van 28 februari 2025 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 februari 2026.

Staatsraad David D'Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Claeys, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Elouise Willems, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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. Verzoeker exploiteert sedert 2019 een restaurant in De Panne aan de Zeedijk.

3.2. Voor de winterperiodes 2021-2022, 2022-2023 en 2023-2024 wordt aan verzoeker een toelating verleend voor het plaatsen van een winterterras.

3.3. Op 28 oktober 2024 dient verzoeker opnieuw een aanvraag in voor de inname van het openbaar domein voor een winterterras.

3.4. Bij besluit van 4 november 2024 wijst het college van burgemeester en schepenen van de gemeente De Panne deze aanvraag af, om reden dat:

> "- de voorbije jaren vastgesteld wordt dat het winterterras niet gebruikt of uitgebaat wordt in de periode van 16 november tot en met 14 maart
> - er op 7 november 2023 en 17 januari 2024 een bestuurlijk verslag werd opgemaakt voor het onderhoud van het terras, de windschermen en het niet naleven van artikels 522 tot 534 [van het van toepassing zijnde Algemeen Gemeentelijk Politiereglement]
> - het zomerterras wordt geplaatst in de periode van 15 maart 2025 tot en met 15 november 2025 waardoor de startdatum van het winterterras automatisch 16 november 2024 is;"

Dit besluit verplicht verzoeker ook om de volledige terrasconstructie, inclusief terrasvloer, te verwijderen tegen uiterlijk 2 december 2024. Bij gebrek aan verwijdering tegen die datum zal er een bestuurlijk verslag opgemaakt worden en zal de opdracht gegeven worden om het terras te verwijderen en dit op kosten van verzoeker.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van de verwerende partij

4. De verwerende partij betwist het belang van verzoeker om reden dat de periode waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, verstreken is. Zodoende heeft de bestreden beslissing geen praktische uitwerking meer.

Daarbij komt dat de verwerende partij intussen het Algemeen Gemeentelijk Politiereglement heeft aangepast – sinds 20 mei 2025 – waardoor het

niet langer vereist is om voor elke winter de toelating te vragen om een winterterras te mogen uitbaten.

Verzoeker heeft dan ook geen voordeel bij de vernietiging van de bestreden beslissing, noch ondervindt hij hiervan enig actueel nadeel.

Beoordeling

5. De bestreden beslissing weigert de toelating aan verzoeker om een winterterras uit te baten voor de periode van 16 november 2024 tot 14 maart 2025, en beveelt verzoeker om het bestaande terras uiterlijk tegen 2 december 2024 te verwijderen, op straffe van verwijdering door de gemeentelijke diensten op kosten van verzoeker.

Een dergelijke beslissing is onmiskenbaar griefhoudend voor verzoeker. Verzoeker heeft de nadelen ervan dienen te ondergaan en heeft dan ook het rechtens vereiste belang om de nietigverklaring ervan te verkrijgen.

De loutere omstandigheid dat de bestreden beslissing betrekking heeft op een periode die reeds is verstreken, ontneemt hem niet het belang om de nietigheid ervan vastgesteld te zien.

Dat het politiereglement inmiddels werd aangepast, is niet relevant, vermits de nieuwe aangenomen versie van het politiereglement dateert van na de bestreden beslissing.

6. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

7. In het enige middel voert verzoeker onder meer de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' wegens "gebrek aan motivering aangezien de motivering van het bestreden besluit ontbreekt, onjuist, ontoereikend, onvoldoende of tegenstrijdig is en derhalve niet als rechtsgeldige grond kan worden aanvaard".

Verzoeker gaat nader in op elk van de drie in de bestreden beslissing vermelde motieven, en besluit dat geen van de ingeroepen motieven de bestreden beslissing kan verantwoorden.

Beoordeling

8. Het auditoraatsverslag is op grond van de volgende overwegingen van oordeel dat het middel gegrond is:

> "Bij de uiteenzetting van zijn middel viseert verzoeker de drie motieven die het thans bestreden besluit hanteert om de aanvraag af te wijzen.
> […]
> [1.] [Het] eerste weigeringsmotief: het niet gebruiken en/of uitbaten in de voorgaande winters
> Verzoeker ontkent dat hij de voorgaande winters het terras niet heeft uitgebaat, minstens toont verwerende partij dit niet aan of mocht hij hieromtrent enige opmerking ontvangen.
> Verwerende partij van haar kant meent dat verzoeker wel degelijk op de hoogte is van het feit dat hij zijn winterterras effectief dient uit te baten en dat alle uitbaters hiervan op de hoogte zijn en worden gebracht. Het is dan ook niet relevant dat verzoeker hierover geen waarschuwing kreeg of dat er geen proces-verbaal voorhanden is.
> De niet-uitbating blijkt, nog steeds volgens verwerende partij, uit de bijgebrachte stukken 8, 9, 11 en 13.
> Samen met verzoeker dient te worden vastgesteld dat deze stukken, in weerwil van hetgeen verwerende partij voorhoudt, niet aantonen dat het terras de voorgaande winters niet effectief werd uitgebaat.

Stuk 8 betreft een verslag van 21 september 2023 waarbij wordt vastgesteld dat op 19 september 2023 getinte glazen windschermen aanwezig waren wat in strijd is met de voorschriften van het van toepassing zijnde reglement. Uit deze vaststellingen, bovendien gedaan op een moment dat er nog geen sprake is van uitbating van een winterterras, kan niet afgeleid worden dat verzoeker zijn terras niet uitbaat tijdens de voorgaande winterperiodes.
Hetzelfde geldt voor stuk 9, zijnde een verslag van 10 november 2023 met betrekking tot vaststellingen gedaan op 7 november 2023. Afgezien van het feit dat op het moment van de vaststelling het 'winterseizoen' nog niet was aangevangen (zijnde pas vanaf 16 november) dient ook nu weer opgemerkt te worden dat er in het verslag enkel gewag wordt gemaakt van de getinte wanden en de aanwezigheid van een bar. Ook uit de bijgevoegde foto's, zoals gezegd daterend van voor de aanvang van het 'winterseizoen', kan niet worden afgeleid dat het strandterras niet wordt uitgebaat tijdens de voorgaande winters.
Stuk 11 betreft een vaststelling gedaan op 17 januari 2024 waarbij andermaal een opmerking wordt geformuleerd over de niet-conforme windschermen en de aanwezigheid van de bar. Ook hieruit kan niet afgeleid worden dat het terras de voorgaande winters niet werd uitgebaat.
Stuk 13 tot slot dateert van nà het bestreden besluit, meer bepaald betreft het een foto genomen op 25 januari 2025. Op dat moment mocht er, gelet op het thans bestreden besluit, geen uitbating zijn zodat deze foto evident[…] niet kan gelden om aan te tonen dat er de voorgaande winterperiodes geen uitbating is geweest.
Het eerste weigeringsmotief kan het thans bestreden besluit niet dragen.
[2.] [Het] tweede weigeringsmotief: betreffende de niet-conforme windschermen en het gebrek aan onderhoud van het terras
Verzoeker betoogt dat op het moment van het thans bestreden besluit de problematiek van de windschermen reeds verholpen was én dat zijn terras steeds onderhouden werd. Nooit kreeg hij hieromtrent enige opmerking.
Verwerende partij betwijfelt de geloofwaardigheid van verzoeker en meent dat zij 'de historiek van het dossier' mag betrekken bij de beoordeling van een nieuwe aanvraag.
[2.1] [De] niet-conforme windschermen
Door partijen wordt niet betwist dat verzoeker de niet-conforme glazen panelen/windschermen in de loop van de maand maart 2024 heeft vervangen. Niet zonder pertinentie merkt verwerende partij dienaangaande op dat deze problematiek reeds aansleept vanaf medio 2023 en dat verzoeker zeer lang gewacht heeft om zich te conformeren. Even pertinent is de opmerking van verzoeker dat op het ogenblik van het thans bestreden besluit aan deze problematiek verholpen was.
Nu op het ogenblik van het nemen van het thans bestreden besluit de problematiek met betrekking tot de niet-conforme windschermen van de baan was kon verwerende partij verzoekers aanvraag om deze reden niet weigeren. Dit alles klemt des te meer nu 'deze problematiek' verwerende partij niet belet heeft om op 13 november 2023 aan verzoeker een toelating te verlenen voor het plaatsen van een winterterras voor de periode [van] 16 november 2023 tot 14 maart 2024. […] In deze toelating wordt met geen

woord gerept over de problematiek van de windschermen, de aanwezigheid van de bar of het niet-onderhouden zijn van het terras. Er wordt enkel op algemene wijze verwezen naar de verplichtingen die voortvloeien uit het van toepassing zijnde reglement.
[2.2] [Het] niet onderhouden van het terras
Verwerende partij weigert verzoekers aanvraag omdat het terras in het verleden niet werd onderhouden.
Dit gebrek aan onderhoud zou volgens verwerende partij blijken uit de bestuurlijke verslagen van 7 november 2023 en 17 januari 2024.
Zoals reeds eerder gesteld tonen geen van beide verslagen aan dat het terras niet wordt onderhouden, minstens wordt in geen van deze verslagen hierover enige opmerking gemaakt. In weerwil van hetgeen verwerende partij voorhoudt werd er nooit enige bestuurlijk verslag opgemaakt omtrent een gebrek aan onderhoud.
De stukken 5, 6 en 10 betreffen de eerdere toelatingen aan verzoeker verleend, hierin wordt op algemene wijze verwezen naar de verplichtingen, onder meer het onderhouden van het terras, die voortvloeien uit het van toepassing zijnde reglement.
In stuk 7 wordt inderdaad gewag gemaakt van gebarsten panelen, wat eventueel kan wijzen op een gebrek aan onderhoud, doch deze panelen werden door verzoeker vervangen. Deze vaststelling dateert bovendien ruim van vóór de op 13 november 2023 verleende toelating om een winterterras uit te baten. Indien deze vaststelling verwerende partij alsdan niet belette om een toelating te verlenen, kan deze een weigering – meer dan een jaar later én nadat aan de tekortkoming werd verholpen – niet verantwoorden.
Stuk 15 betreft een schrijven van verwerende partij gericht aan alle uitbaters van strandterrassen waarbij herinnerd wordt aan de verplichtingen zoals opgenomen in het van toepassing zijnde reglement. Uit dit schrijven kan evenmin een gebrek aan onderhoud in hoofde van verzoeker afgeleid worden.
Concluderend dient gesteld dat de problematiek van de windschermen onbestaande was op het ogenblik van het thans bestreden besluit én dat uit geen enkel stuk blijkt dat verzoeker nalaat zijn terras te onderhouden zoals vereist door het van toepassing zijnde reglement.
Ook het tweede weigeringsmotief is niet gesteund op pertinente en daadkrachtige motieven.
[3.] [Het] derde weigeringsmotief: de foute vermelding van de aanvangsdatum in verzoekers aanvraag
Verwerende partij vermeldt aangaande dit middelonderdeel dat het kritiek betreft op een overtollig motief. Het spreekt voor zich dat een dergelijk overtollig motief niet van aard is de thans bestreden weigering te kunnen dragen.
Het feit dat verzoeker een verkeerde aanvangsdatum vermeldt maakt zijn aanvraag niet foutief of onvolledig, minstens kan deze verkeerde vermelding [g]een weigering verantwoorden."

9. In haar laatste memorie betwist de verwerende partij de bevindingen van het auditoraatsverslag.

Zij overtuigt zij er evenwel niet van dat op basis van foto's die één week voor de start van het winterseizoen werden gemaakt, "redelijkerwijs [kan] worden aangenomen dat de toestand van het terras […] zich heeft voortgezet gedurende de volledige winterperiode 2023-2024".

Dit bewijs wordt evenmin geleverd door foto's die op 17 januari 2024 zijn gemaakt ter ondersteuning van de vaststelling dat de windschermen niet conform zijn en de bar nog niet werd verwijderd. Ook al kan op basis van die foto's worden aangenomen dat er geen doorlopende exploitatie heeft plaatsgehad, leveren ze niet het bewijs dat gedurende het volledige winterseizoen geen exploitatie heeft plaatsgehad. Het loutere gegeven dat de op die dag gemaakte foto's een met zand bedekt terras tonen, toont voorts niet aan dat het terras niet werd onderhouden, te meer nu de gemaakte vaststellingen daar geen melding van maken.

Ook foto's die genomen zijn nadat de bestreden beslissing werd genomen, kunnen bezwaarlijk aantonen dat de gefotografeerde situatie ook al bestond vooraleer de bestreden beslissing werd genomen.

In de mate dat de verwerende partij verwijst naar de laattijdige vervanging van de panelen, betreft het een situatie die reeds was opgelost vooraleer de bestreden beslissing was genomen, en die bovendien eerder niet heeft verhinderd dat een toelating werd verleend.

10. In haar laatste memorie werpt de verwerende partij ook nog op dat zij bij het toekennen van vergunningen over een discretionaire bevoegdheid beschikt, dat "de langdurige problematiek over de getinte glazen panelen is meegenomen in de beoordeling van […] de aanvraag [van verzoeker]" en dat het niet "kennelijk onredelijk is dat verwerende partij gegronde twijfels had bij het naleven van de omgevingsvergunning en het (oud) Algemeen Gemeentelijk Politiereglement door verzoekende partij".

Die overwegingen kunnen evenwel niet doen voorbijzien dat de bestreden beslissing niet nader toelicht waarom de vermelde “twijfels” en de “langdurige problematiek over de getinte glazen”, ook al werd deze inmiddels opgelost, te dezen verantwoorden om verzoekers aanvraag af te wijzen.

11. Het enige middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente De Panne van 4 november 2024 waarbij de aanvraag ‘Inname openbaar domein. Vraag tot het plaatsen van een winterterras ter hoogte van Zeedijk […]’ voor de periode van 16 november 2024 tot en met 14 maart 2025 wordt geweigerd en waarbij het bevel wordt opgelegd het bestaande terras uiterlijk op 2 december 2024 te verwijderen, op straffe van verwijdering door de gemeentelijke diensten van De Panne, volledig op risico en kosten van verzoeker.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

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

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D'Hooghe,	staatsraad,

bijgestaan door

Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Karin Meerschaut	**Jan Clement**