

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.980 van 11 juni 2026
in de zaak A. 244.890/XII-9990**

In zake : 1. de BV Q.
 2. F.G.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Tim De Ketelaere
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Bondgenotenlaan 155A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de stad LOKEREN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jonas De Wit en Matthias Boydens
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 mei 2025, strekt tot de
nietigverklaring van:

“het besluit van de burgemeester van de stad Lokeren van 16.05.2025 waarbij ‘het verboden is om het appartement op de eerste en twee(de) verdieping van het pand gelegen aan de [...] ter beschikking te stellen voor verhuur/kamerverhuur en dit gedurende een termijn van 12 weken, vanaf 20 mei 2025 om 00.00u tot en met 11 augustus 2025 om 24.00 uur’; en het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Lokeren van 19.05.2025 waarbij het besluit van de burgemeester van 16.05.2025 [...], wordt bevestigd.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 263.464 van 27 mei 2025 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

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 partij heeft een laatste memorie ingediend.

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

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tim De Ketelaere, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Matthias Boydens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft 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 tweede verzoekende partij huurt sedert 1 oktober 2023 de eerste en tweede verdieping boven een handelspand, gelegen te Lokeren. De kamers van het gehuurde pand worden door de eerste verzoekende partij aan derden ter beschikking gesteld als ‘stille ruimte’.

3.2. Op 18 april 2025 stelt de politiezone Lokeren een bestuurlijk verslag op betreffende het betrokken pand. Het bestuurlijk verslag besluit tot het bestaan van “ernstige aanwijzingen dat [G.F.] en [V.G.K.] doelbewust sekswerkers huisvesten met het oog op de uitbuiting van prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting” en het verzoekt de burgemeester om “over te gaan tot het opleggen van een sluitingsmaatregel van de inrichting gevestigd te Lokeren, [...] (excl. handelsruimte gevestigd op de benedenverdieping)”.

3.3. Bij brief van 6 mei 2025 brengt de burgemeester van de stad Lokeren het bestuurlijk verslag ter kennis van de verzoekende partijen met de mededeling dat hij overweegt om de inrichting tijdelijk te sluiten. Tegelijk worden de verzoekende partijen uitgenodigd om gehoord te worden.

3.4. De hoorzitting vindt plaats op 13 mei 2025. Naar aanleiding van deze hoorzitting dienen de verzoekende partijen een verweernota in.

3.5. Bij besluit van 16 mei 2025 verbiedt de burgemeester van de stad Lokeren om “het appartement op de eerste en twee[de] verdieping van het pand [...] ter “beschikking te stellen voor verhuur/kamerverhuur”. Het verbod geldt voor een termijn van 12 weken,

Dit is de eerste bestreden beslissing. Ze steunt op de volgende motieven:

“Er zijn ernstige aanwijzingen dat in het appartement op de eerste en tweede verdieping, [...] te 9160 Lokeren feiten plaatsvinden van mensenhandel als bedoeld in artikel 433quinquies van het Strafwetboek.
Dit blijkt uit:

De feiten vastgesteld op 6 juni 2024:

- Naar aanleiding van de gecoördineerde actiedag Joint Action Day (JAD) gericht tegen de uitbuiting van prostitutie en enige andere vorm van seksuele uitbuiting gaan de politiediensten op 06/06/2024 samen met de sociale inspectiediensten over tot controle van het pand gelegen te Lokeren, [...].
- Bij controle werden in totaal zes sekswerkers aangetroffen. Drie van hen afkomstig uit het Schengen-gebied (twee Belgische en één Poolse onderdaan). De overige, twee Colombiaanse en één Chinese onderdaan, beschikten niet over de nodige verblijfspapieren. Betrokkenen werden bestuurlijk van hun vrijheid beroofd in het kader van illegaal verblijf en overgedragen aan de dienst Vreemdelingenzaken met het oog op repatriëring.
- Via niet stelselmatige observatie werd eind februari 2025 vastgesteld dat de locatie nog steeds veelvuldig kortstondig bezocht wordt.
- Door middel van bankonderzoek werd vastgesteld dat, ondanks het feit dat de eigenaar in kennis werd gesteld van de activiteiten welke plaatsvinden in zijn pand, de huurovereenkomst nog niet werd beëindigd. Integendeel. De (ver)huurprijs van het pand is sinds de politionele tussenkomst van 06/06/2024 exponentieel gestegen.

De feiten vastgesteld op 2 april 2025:

- Op 02/04/2025 werd door de federale gerechtelijke politie Oost-Vlaanderen, afdeling Gent in het kader van een gerechtelijk onderzoek een beschikking tot huiszoeking uitgevoerd. Op het adres werden zeven sekswerkers aangetroffen. Onder hen zes afkomstig uit Latijns-Amerika en één uit China. Uit het politioneel onderzoek blijkt bovendien dat:
- In het pand aanpassingswerken werden uitgevoerd ter facilitatie van sekswerk. Er werden in totaal zes kamers ingericht. Daarenboven werden digitale sloten en (deurbel)camera's geplaatst. De beschikbare kamers worden doorverhuurd aan sekswerkers welke hoofdzakelijk adverteren via Redlights.
- Onderzoek toonde aan dat [K.V.G.] door middel van Whatsapp-groepen en advertentiewebsite Redlights actief sekswerkers ronselde om de kamers te gaan betrekken. Het overgrote deel van de sekswerkers zijn echter van buiten de Schengenzone, beschikken niet over de nodige verblijfsvergunningen en bevinden zich derhalve in de illegaliteit.
- Bovendien werden bij de controles in het pand respectievelijk 6 en 7 sekswerkers gelijktijdig aangetroffen, waaruit het ernstig vermoeden dat deze personen zich constant in het pand bevinden, en niet louter in functie van de kamerverhuur aanwezig zijn kan bevestigd worden.

Uit bovenstaande kan men concluderen dat [F.G.] en [K.V.G.] misbruik maken van de kwetsbare toestand waarin de buitenlandse sekswerkers zich bevinden – ten gevolge diens onwettige of precaire administratieve en sociale toestand – teneinde voor zichzelf abnormale hoge winsten / omzet te genereren.

Gezien de ernstige aanwijzingen dat [F.G.] en [K.V.G.] doelbewust sekswerkers huisvesten met het oog op de uitbuiting van prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting is het nodig om maatregelen te treffen.

Afweging van de belangen:

De huurder heeft het recht op het vrije genot van het gehuurde goed op de manier zoals zij dit wenst, echter in die mate dat er geen illegale praktijken plaatsvinden zoals aanwijzingen van mensenhandel.

De burgemeester is op grond van artikel 134quinquies van de Nieuwe Gemeentewet bevoegd om noodzakelijke beperkingen aan het uitoefenen van het recht op de vrijheid van handel en nijverheid, de vrijheid [v]an

vergadering en het recht op het ongestoorde genot van een eigendom op te leggen. In geen geval waarborgt de vrijheid van handel en nijverheid, de vrijheid van vergadering, noch het recht op het ongestoorde genot van een eigendom [en] het organiseren van activiteiten wanneer dit strijdig is met de openbare orde.

De Politiezone Lokeren stelde ernstige aanwijzingen van mensenhandel vast die gelinkt zijn aan de terbeschikkingstelling van het appartement op de eerste en tweede verdieping van het pand gelegen aan de [...] te Lokeren.

[...]

Uit het geheel van vaststellingen blijkt dat er een ernstig risico bestaat dat de huidige situatie bestendig blijft of er opnieuw feiten van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting kunnen plaatsvinden ingevolge de kamerverhuring en of er een risico is voor terbeschikkingstelling aan sekswerkers.

Het algemeen belang en het belang van de huidige en toekomstige slachtoffers van deze illegale praktijken primeert boven het privaat belang van de huurder, [en de verzoekende partijen].

Het uitoefenen van het recht op vrijheid van handel en nijverheid weegt niet op tegen de ernstige risico's voor de huidige en toekomstige slachtoffers.

Verantwoording van de maatregel:

Artikel 134quinquies van de Nieuwe Gemeentewet voorziet dat een sluiting van maximaal zes maanden kan worden opgelegd.

De toepassingsvoorwaarden van artikel 134quinquies van de Nieuwe Gemeentewet zijn vervuld. Uit het geheel van de vaststellingen blijkt dat er minstens ernstige aanwijzingen zijn dat er feiten van mensenhandel plaatsvinden in het appartement op de 1e en 2e verdieping van het pand gelegen [...] te 9160 Lokeren.

Uit de vaststellingen van 6 juni 2024 en 2 april 2025 en het tussentijdse politionele onderzoek blijkt duidelijk dat er in het appartement op de eerste en tweede verdieping van het pand sekswerkers van buitenlandse origine verblijven die gebruik maken van het appartement om hun diensten aldaar te verlenen. Bovendien blijkt uit de vaststellingen dat de buitenlandse sekswerkers die werden aangetroffen in het appartement het voorwerp uitmaken van seksuele uitbuiting, gezien er op constante basis een leidinggevende, [K.V.G.], aanwezig is, zoals blijkt [uit] het PV van verhoor van 13 mei 2025. Bovendien is er volgens het politieverlag camerabewaking in het appartement waardoor de dames continu in de gaten gehouden worden. Volledigheidshalve kan worden meegegeven dat het pand stedenbouwkundig niet vergund is voor de functie verblijfsrecreatie of diensten.

[De verzoekende partijen] geven aan extra te willen inzetten op persoonscontrole in de mate van het mogelijke en vragen om andere maatregelen dan een sluiting te willen treffen. Men heeft echter geen concrete voorstellen van aanpak gedaan.

Het risico op voorzetting en herhaling van deze illegale praktijken is reëel, onder meer gelet op het uitblijven van eigen maatregelen namens de huurder en de eigenaar, ook niet na de eerste controle van de politiediensten.

Het is noodzakelijk om het risico op herhaling uit te sluiten, minstens te beperken. Bijkomend noodzaakt de kwetsbare positie van de sekswerkers dat zij met alle mogelijke wettelijke middelen worden beschermd door het nemen van een concrete en afdoende maatregel.

Gezien de politionele vaststellingen inzake het verblijf van sekswerkers die er werken, de ernstige aanwijzingen van mensenhandel en de faciliterende rol die de wijze van terbeschikkingstelling speelt, is het bevelen van een tijdelijke

sluiting en verzegeling van het appartement op de eerste en tweede verdieping van het pand [...] voor een termijn van 12 weken noodzakelijk. Tijdens deze sluitingsperiode is het niet toegestaan om het appartement op enige wijze ter beschikking te stellen aan derden, noch werken uit te laten voeren, zodat de illegale activiteiten kunnen ophouden en politioneel toezicht hierop mogelijk is. Het appartement is immers meer dan een jaar gekend bij klanten van sekswerkers. [...].”

3.6. Op 19 mei 2025 wordt de eerste bestreden beslissing door het college van burgemeester en schepenen van de stad Lokeren bevestigd.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie nopens het actueel belang van de verzoekende partijen

4. De verwerende partij werpt op dat de bestreden sluitingsmaatregel volledige uitwerking heeft gehad en dat de verzoekende partijen het betrokken appartement vanaf 12 augustus 2025 terug hebben kunnen gebruiken. Het in het verzoekschrift tot nietigverklaring ingeroepen belang, dat volgens de verwerende partij toegespitst is op de onmogelijkheid om tijdens de sluitingsperiode inkomsten te verwerven uit de terbeschikkingstelling van het appartement, zou daarom “niet langer actueel en inmiddels achterhaald” zijn. Ook wijst zij erop dat de verzoekende partijen geen bewijsstukken bijbrengen omtrent de beweerde “verhuurdersverplichtingen en gederfde inkomsten”.

5. In haar laatste memorie beklemtoont de verwerende partij dat het belang dat erin bestaat om een bestuurshandeling onwettig te horen verklaren met het oog op het indienen van een vordering tot schadevergoeding, onvoldoende is om de nietigverklaring ervan te kunnen verkrijgen.

Beoordeling

6. Het feit dat de door de bestreden beslissing opgelegde sluitingsperiode van twaalf weken is verstreken, waardoor de verzoekende partijen het betrokken onroerend goed terug kunnen exploiteren, neemt niet weg dat zij de nadelige gevolgen van de bestreden beslissing hebben ondergaan. Met name heeft de eerste verzoekende partij gedurende deze periode geen inkomsten kunnen verwerven uit de terbeschikkingstelling van kamers aan derden, terwijl de tweede verzoekende partij van haar kant niet het volle genot had van de rechten die voortvloeien uit de gesloten huurovereenkomst. Die nadelen staan vast, zodat van de verzoekende partijen niet vereist kan worden dat zij ten overvloede bijkomende bewijsstukken zouden neerleggen.

Het doet voorts niet ter zake dat de sluitingsmaatregel slechts voor een relatief korte termijn uitwerking heeft gehad. In zo een geval vereisen dat het beroep enkel ontvankelijk is indien de vernietiging de verzoekende partijen het direct tastbaar voordeel oplevert dat de sluiting onmiddellijk ongedaan wordt gemaakt, zou impliceren dat griefhoudende bestuurshandelingen met een korte geldingsduur, rekening houdend met de minimumduur van een annulatieprocedure, niet voor vernietiging in aanmerking komen. Nochtans blijkt uit niets dat de wetgever dergelijke kortlopende beslissingen uit het annulatiecontentieux heeft uitgesloten of heeft willen uitsluiten.

7. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het derde onderdeel van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

8. De verzoekende partijen voeren in een enig middel de schending aan van artikel 134^{quinquies} van de nieuwe gemeentewet, artikel 57 van het Wetboek van Strafvordering, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, de

materiële motiveringsplicht, het legaliteits- en wettigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, en het proportionaliteits- en het redelijkheidsbeginsel.

In een derde middelonderdeel wordt onder de hoofding ‘de ingeroepen motieven kunnen artikel 134*quinquies* N.Gem.W. niet schragen’ het volgende uiteengezet:

“Een motivering van de burgemeester dat in een inrichting feiten plaatsvinden van mensenhandel of mensensmokkel, moet in elk geval voldoende gestoffeerd zijn om de toets door Uw Raad te kunnen doorstaan.

[...]

Het recht om gehoord en bijgevolg ook een bezwaar in te dienen, brengt de verplichting mee voor de betrokken burgemeester de geuite bezwaren te onderzoeken en te beantwoorden. Naar aanleiding van de hoorzitting hebben verzoekers een verweernota neergelegd waarbij ze betwisting voerden.

In het eerste bestreden besluit wordt niet concreet ingegaan op het bezwaar.

Het negeren van de opmerkingen van verzoekers staat gelijk aan een niet-gemotiveerde, minstens niet afdoende gemotiveerde beslissing. Door het niet ontmoeten van de bezwaren van verzoekers wordt de hoorplicht *de facto* volledig uitgehold aangezien het blijkbaar niet nuttig en/of doeltreffend is om opmerkingen te formuleren.

- In het eerste bestreden besluit wordt aangehaald dat men als het ware niet begrijpt dat de huurovereenkomst van de eigenaar met de heer G. ‘(...) niet werd beëindigd’. De heer G. heeft echter een rechtsgeldige overeenkomst afgesloten met de eigenaar.

Het huren van dit pand alsook het vervolgens ter beschikking stellen van een ‘stille ruimte’ is niet alleen contractueel maar ook wettelijk toegelaten.

- Q.S. en/of de heer G. ontkennen dat ze personen werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten, opvangen en/of de controle over hen zouden nemen met het oog op prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting.

- Er dient vastgesteld te worden dat Q.S. en/of de heer G. geen enkele band hebben met de gebruikers van de ‘stille ruimtes’. Ze bieden louter een dienst aan; niets meer, niet minder. Q.S. en/of de heer G. dwingen niemand. Iedereen is vrij om al dan niet gebruik te maken van de diensten, voor een tijdsduur naar keuze.

Q.S. en/of de heer G. stellen niemand te werk.

Clïente huurt de eerste en de tweede verdieping van het pand en stelt deze vervolgens als ‘stille ruimtes’ ter beschikking (dienstverlening) aan gebruikers (klanten). Het gaat terzake om een huurovereenkomst van gemeen recht waarbij conform een huisreglement waar iedere gebruiker op intekent, overnachting in principe niet is toegelaten.

Deze dienstverlening verloopt volledig officieel. Het ter beschikking stellen van de ruimtes is opgenomen als activiteit in de Nacebelcodes van het ondernemingsregister.

Zowel de verhuur van de eigenaar aan cliënte als de ter beschikkingstelling van de ruimtes aan gebruikers gebeurt conform een officiële en formele overeenkomst. Aan de klanten wordt een factuur uitgereikt. Daar wordt correct BTW op aangerekend en afgedragen.

In de mate dat de klanten beschikken over een ondernemingsnummer, wordt dit ook vermeld op de facturatie. Alle dienstverlening geschiedt dan ook in oppperste transparantie.

- Deze dienst, zijnde voor alle duidelijkheid, het louter aanbieden van de 'stille ruimte', wordt aan het publiek ter kennis gebracht via mond aan mond-reclame dan wel op bepaalde fora. Het is een sekswerker van zijn/haar kant toegelaten om voor zichzelf, op een internetplatform of enig ander medium of onderdeel ervan, reclame te maken. Q.S. en/of de heer G. zijn niet betrokken en/of hebben geen zicht op de reclame van een sekswerker.

Er wordt ook niemand 'geronseld' voor welke activiteit dan ook. De enige dat cliënte doet is de ruimtes ter beschikking stellen als onderdeel van haar dienstverlening. Van enige werving van personen, huisvesting van personen of opvang van personen is niet de minste aanwijzing. De betrokken klanten identificeren zich met hun naam en geven een adres op (verblijfplaats). Het huisreglement verbiedt precies dat zij er zouden overnachten. De klanten worden dan ook niet 'opgevangen' of 'gehuisvest'.

- Voor het gebruik van de 'stille ruimte' wordt enkel een gebruiksprijs gevraagd, aan marktconforme prijzen. In het eerste bestreden besluit wordt weliswaar aangehaald dat de gebruikers dienen te betalen voor de dienst. Nergens wordt in het eerste bestreden besluit de prijs benoemd, laat staan aangegeven dat deze overdreven zou zijn. Het vragen van een marktconforme prijs voor het gebruik van de 'stille ruimte' maakt geen uitbuiting uit.

- Eender wie kan gebruik maken van de 'stille ruimtes'. De gebruikers zijn divers. In tegenstelling tot de inhoud van het eerste bestreden besluit gaat het niet uitsluitend om sekswerkers. Deze personen maken maar een fractie uit. Daarenboven is sekswerk sinds 01.06.2022 gedecriminaliseerd. Pooierschap blijft wel strafbaar; doch Q.S. en/of de heer G. laten zich daar niet mee in [...].

Als bepaalde klanten van de stille ruimtes gebruik zouden maken als sekswerkers, dan zegt dit hoegenaamd niets over enige uitbating laat staan uitbuiting door cliënte. Cliënte stelt enkel de ruimtes ter beschikking en laat niet toe dat deze ruimtes zouden worden gebruikt voor illegale activiteiten. Doch prostitutie is als zodanig ook niet strafbaar zodat cliënte dit ook als zodanig niet hoeft te verbieden.

Van zodra cliënte zicht zou krijgen op enige illegale activiteiten, engageert zij zich formeel om de samenwerking met de kwestieuze klanten te weigeren. In die zin is het dan ook niet relevant om te verwijzen naar oude rechtspraak waarbij de sluiting bevolen werd omdat sekswerkers werden aangetroffen in de kamers van een hotel.

De 'stille ruimtes' worden o.a. aangedaan door mensen die op voorschrift van psycholoog of dokter, tijdens een hectische werkdag even een time-out dienen op te zoeken (n.v.d.r. zulke ruimten bevinden zich ook bij grote bedrijven, ziekenhuizen, overheidsgebouwen,...). Voorts zijn gewone particulieren die beroep wensten te doen op een (discrete) ruimte voor ontspanning, bedrijvigheid, ...

-De 'stille ruimten' worden enkel overdag aangeboden. Er is geen mogelijkheid tot overnachting. Dit is zowel uitgesloten door het huishoudelijk reglement alsook door het feit dat er bijv. geen linnengoed ter beschikking wordt gesteld.

Het is frappant dat de burgemeester in het bestreden besluit de passage uit het bestuurlijk verslag [...] waarbij er gesteld wordt dat 'de ruimtes die deel uitmaken van de seksuitbating (...) gebruikt worden als huisvesting, logies of overnachtingsplaats voor sekswerkers', heeft weggelaten. Verzoekers hebben dit immers altijd ontkend; hetgeen de burgemeester blijkbaar aanvaardt.

- In het eerste bestreden besluit wordt aangehaald dat ‘aanpassingswerken werden uitgevoerd ter facilitatie van sekswerk’, waarbij in algemene termen verwezen wordt naar het ‘inrichten’ van kamers en het aanbrengen van sloten en deurbelcamera. Gelet op de decriminalisering van sekswerk sinds 01.06.2022 zien verzoekers de relevantie van de opmerking in het eerste bestreden besluit niet in, laat staan hoe die ‘werken’, gelinkt kunnen worden aan ‘mensenhandel’.

Verzoekers onderlijnen dat ze geen stedenbouwkundige handelingen hebben gesteld aan het pand. Ze hebben louter verfraaiings- en inrichtingswerken gedaan (verlichting, schilderwerken, verduistering, decoratie, ...). Het feit dat een zetel, een bed, tafel, stoelen en andere huisraad worden voorzien in een ruimte, impliceert toch niet dat dit uitsluitend is voorzien voor ‘sekswerk’. Zoals aangegeven wensen verzoekers een zo stressloze rustige ruimte aan te bieden. De in het eerste bestreden besluit opgegeven kamers, betreffen de bestaande kamers in het pand. Er is geen sprake van het verder opdelen van een ruimte.

Het is niet zo duidelijk wat uw diensten bedoelen met een ‘bestemmingswijziging’. Volgens het kadaster is het pand gekend als handelspand. Het is cliënte niet bekend dat er enige stedenbouwkundig proces-verbaal van enige bestemmingswijziging zou zijn opgesteld. Er kan overigens niet worden ingezien in welke mate dit relevant zou kunnen zijn voor de beoordeling van een maatregel conform artikel 134quinquies NGW.

- De ‘stille ruimten’ zijn kwaliteitsvol ingericht. In het eerste bestreden besluit geeft de burgemeester hoegenaamd niet aan dat er sprake is van een mensonwaardige toestand van de kamer. Het aanbieden van een kwaliteitsvolle ingerichte ‘stille ruimte’ maakt geen uitbuiting uit.

Het is frappant dat de burgemeester in het bestreden besluit de passage uit het bestuurlijk verslag (pag. 4) waarbij er gesteld wordt dat ‘controles van de daartoe bevoegde instanties inzake inrichting, brandveiligheid en hygiëne [ontbreken]’, heeft weggelaten. Verzoekers hebben dit immers altijd ontkend; hetgeen de burgemeester blijkbaar, na de hoorzitting, heeft aanvaard.

- De burgemeester gaat bijzonder kort door de bocht door te stellen dat ‘uitbating’ afgeleid wordt uit de ‘op constante basis [aanwezig zijn] van een leidinggevende, mevrouw V. zijnde de zaakvoerster van Q.S.. De zaakvoerster van Q.S. komt dagelijks langs in het pand om louter de administratieve taken te vervullen alsook na te gaan of het pand nog ordentelijk en rein is. Niets meer, niet minder.

Het zal Uw Raad opvallen dat er nergens sprake is van het feit dat de kamers zich in erbarmelijke en mensonwaardige omstandigheden zouden bevinden. Nochtans is voor ‘mensenhandel’ als bedoeld in artikel 134quinquies N.Gem.W. vereist dat de huisvesting en de opvang gebeuren met het oog op één van de vijf doeleinden die in artikel 433quinquies SW [...] worden genoemd.

Mevrouw V., echtgenote van de heer G., is absoluut geen ‘leidinggevende’ t.a.v. de gebruikers van de ‘stille ruimte’.

Verzoekers nemen reservaties aan op basis van de door de gebruiker opgegeven naam en familienaam. Het is verzoekers [...] niet toegelaten om identiteitskaart op te vragen.

Dat er geen correcte identificatie zou zijn en cliënte zou faciliteren aan tewerkstelling van illegale personen, is onjuist. De gebruikers ontvangen een factuur of klantenfactuur met vermelding van de door hen opgegeven naam, adres en, indien zij dat hebben, een ondernemingsnummer.

Cliënte is niet bevoegd om systematisch de overlegging van een identiteitsbewijs of enig ander persoonlijk document van de gebruiker te eisen.

De meeste gebruikers betalen via de bankrekening zodat alles ook perfect traceerbaar is. In zoverre er cash betalingen worden ontvangen, worden deze naderhand ook op de rekening geboekt.

De aanwezigheid van een transparante boekhouding bewijst dat er geen sprake is van enige activiteit die maar in de buurt zou komen van een misdrijf in de zin van art.433quinquies SW.

- Moedwillig laat men in het eerste bestreden besluit na de melden dat Q.S. en/of de heer G. in nauw contact zijn met de Lokale Politie teneinde activiteiten door te geven welke illegaal zijn en/of voor overlast zouden zorgen. Tot op heden werd er nooit enig proces-verbaal voor overlast opgesteld. Er is geen materiële verstoring van de openbare orde.

In de 2,5 jaar dat cliënte haar dienstverlening organiseert in het pand, is haar geen enkele melding van enige overlast bekend. Ook dit kan dus niet als argument worden aangewend bij het beoordelen van de opportuniteit van een maatregel.

Het is frappant dat de burgemeester in het eerste bestreden besluit de passage uit het bestuurlijk verslag [...] waarbij er gesteld wordt dat er sprake is van 'overlastproblematiek te wijten aan rondhangend cliënteel in de onmiddellijke omgeving van de inrichting', heeft weggelaten. Verzoekers hebben dit immers altijd ontkend; hetgeen de burgemeester, na de hoorzitting, heeft aanvaard.

Trouwens indien er al sprake zou zijn van 'overlast', behoort de burgemeester op te treden op grond van artikel 134quater N.Gem.W.; hetgeen niet wordt ingeroepen in het bestreden besluit.

- Op totaal verkeerde gronden meent de burgemeester dat er ook sprake is van 'uitbating' omdat er 'camerabewaking in het appartement aanwezig is' waardoor de dames continue in de gaten gehouden worden'. Vooreerst is er in het pand zelf hoegenaamd geen camera aanwezig. Bovendien is de enige aanwezige camera een 'dummy camera', zijnde een niet-werkende louter afschrikkende camera teneinde de veiligheid en de rust aan het pand - gelegen in een buurt waar er al veel sociale controle is - te garanderen. Het feit dat er nooit klachten zijn geformuleerd inzake overlast, toont de doeltreffendheid van deze dummy aan.

Op 06.06.2024 - dit is voor alle duidelijkheid bijna één jaar geleden - werd, in afwezigheid van de zaakvoerder van Q.S. en/of de heer G. louter vastgesteld dat 3 personen van vreemde nationaliteit die zich bevonden in het pand, niet over de vereiste verblijfsdocumenten beschikten. Nergens is aangegeven of deze personen effectief gebruikers waren dan wel dat deze personen er op uitnodiging van gebruikers van een 'stille kamer' waren uitgenodigd. Uit niets blijkt dat de 3 betrokken personen sekswerkers waren. Verzoekers kunnen nooit aansprakelijk gesteld worden voor daden van derden.

Q.S. en/of de heer G. werden trouwens nooit op de hoogte gebracht van deze actiedag, laat staan dat zij hierover ooit werden verhoord.

In het eerste bestreden besluit wordt gesteld dat de FGP op 02.04.2025 - d.i. 1 jaar later dan het vorige incident - 6 van de 7 aangetroffen personen een vreemde nationaliteit hadden. In het bestreden besluit wordt nagelaten aan te geven of deze al dan niet over de nodige verblijfspapieren beschikten. Er is absoluut geen zekerheid, laat staan ernstige aanwijzingen dat de betrokken personen illegaal waren. Uit niets blijkt dat de 6 betrokken personen sekswerkers waren.

Q.S. en/of de heer G. werden trouwens nooit op de hoogte gebracht van deze huiszoeking, laat staan dat zij hierover ooit werden verhoord.

De burgemeester gaat bijzonder kort door de bocht door te stellen dat er in het pand ‘sekswerkers van buitenlandse origine verblijven’. Dit is ongenueanceerd, zeker in het licht dat er louter vaststelling[en] zijn gedaan op twee data, zijnde op 06.06.2024 – met 1 jaar er tussen – op 02.04.2025; en de gevoerde betwisting omtrent de inhoud ervan [...].

Het bestuurlijk verslag is wat genuanceerder waar ze stelt dat ‘het overgrote deel’ van (beweerde) sekswerkers van buiten de Schengen-zone zouden komen. Ook deze vaststelling dienen verzoekers te betwisten, in het bijzonder omdat deze aanname steunt op 2 data.

Het feit dat politiediensten vaststellen dat gebruikers en/of hun bezoeker het pand aandoen en m.a.w. gebruik maken van een ‘stille kamer’, impliceert toch nog niet dat er sprake is van mensenhandel!

Er zijn absoluut geen ernstige aanwijzingen lastens verzoekers voorhanden.”

9. In hun memorie van wederantwoord herhalen de verzoekende partijen hun uiteenzetting.

10. De verzoekende partijen sluiten zich in hun laatste memorie aan bij het verslag van het auditoraat.

Beoordeling

11. De bestreden sluitingsmaatregel vindt blijkens de motivering van de bestreden beslissing rechtsgrond in artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet.

12. Artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet luidt:

“Indien er ernstige aanwijzingen zijn dat in een inrichting feiten plaatsvinden van mensenhandel als bedoeld in artikel 433*quinquies* van het Strafwetboek of feiten van mensensmokkel als bedoeld in artikel 77bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, kan de burgemeester, na voorafgaand overleg met de gerechtelijke instanties, en na de middelen van verdediging van de verantwoordelijke te hebben gehoord, besluiten deze inrichting te sluiten voor de duur die hij bepaalt.

De maatregel houdt onmiddellijk op uitwerking te hebben indien ze niet tijdens de eerstvolgende vergadering van het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege wordt bevestigd.

De sluitingsmaatregel heeft een maximale duur van zes maanden, tweemaal hernieuwbaar. De beslissing tot hernieuwing van de maatregel houdt onmiddellijk op uitwerking te hebben indien ze niet tijdens de eerstvolgende

vergadering van het college van burgemeester en schepenen of van het gemeentecollege wordt bevestigd.”

Artikel 433*quiquies*, § 1, van het Strafwetboek bepaalt:

“§ 1. Levert het misdrijf mensenhandel op, de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, het nemen of de overdracht van de controle over hem met als doel:

1° de uitbuiting van prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting;

2° [...];

3° [...];

4° [...];

5° [...].

Behalve in het in 5 bedoelde geval is de toestemming van de in het eerste lid bedoelde persoon met de voorgenomen of daadwerkelijke uitbuiting van geen belang.”

13. Aangezien in de bestreden beslissing sprake is van “het verblijf van sekswerkers die er werken, de ernstige aanwijzingen van mensenhandel en de faciliterende rol die de wijze van terbeschikkingstelling speelt”, moet aangenomen worden dat de verwerende partij van oordeel is dat er ernstige indicaties voorhanden zijn van mensenhandel met het oog op de uitbuiting van prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting in de zin van artikel 433*quiquies*, § 1, 1°, van het Strafwetboek.

14. Aan de oorsprong van de ernstige aanwijzingen van mensenhandel, ligt het bestuurlijk verslag van de politiezone Lokeren van 18 april 2025 dat het volgende ‘relaas’ bevat:

“Onderzoekers verbonden aan de lokale researchedienst van de lokale politiezone Lokeren startten op 11/01/2024 een opsporingsonderzoek lastens natuurlijke personen G. F. en V. K. en lastens rechtspersoon Q. met ondernemingsnummer [...]. Via politionele informatie werd vernomen dat G.F. een gedeelte van het gebouw gelegen [...] huurt en dit sedert oktober 2023. Het gehuurde gedeelte omvat de eerste en tweede verdieping. Op het gelijkvloers is een handelszaak gevestigd met als hoofdactiviteit de verkoop van werkkleding. Deze handelszaak heeft geen uitstaans met de activiteiten van G., V.G. en Q.

Het gedeelte dat door G.F. wordt gehuurd is toegankelijk via twee ingangen [...].

In het pand werden aanpassingswerken uitgevoerd ter facilitatie van sekswerk. Er werden in totaal zes kamers ingericht. Daarenboven werden digitale sloten en (deurbel)camera's geplaatst. De beschikbare kamers worden doorverhuurd aan sekswerkers welke hoofdzakelijk adverteren via Redlights.

Naar aanleiding van de gecoördineerde actiedag Joint Action Day (JAD) gericht tegen de uitbuiting van prostitutie en enige andere vorm van seksuele uitbuiting gaan onze diensten op 06/06/2024 samen met de sociale inspectiediensten over tot controle van het pand gelegen te Lokeren, [...].

Bij de controle werden in totaal zes sekswerkers aangetroffen. Drie van hen afkomstig uit het Schengen-gebied (twee Belgische en één Poolse onderdaan). De overige, twee Colombiaanse en één Chinese onderdaan, beschikten niet over de nodige verblijfspapieren. Betrokkenen werden bestuurlijk van hun vrijheid beroofd in het kader van illegaal verblijf en overgedragen aan de Dienst Vreemdelingenzaken met het oog op repatriëring.

Op 12/06/2024 werd overgegaan tot verhoor van de mede-eigenaar van het pand. Vernamen dat er voor de (ver)huur van het pand beroep werd gedaan op een immobiliënkantoor welke als tussenpersoon fungeerde.

G. en V.G. gaven bij het afsluiten van de huurovereenkomst aan het pand uitsluitend voor privé- doeleinden te willen huren. Niets bleek minder waar. De eigenaar werd bij aanvang misleid en was initieel niet op de hoogte van de activiteiten welke (zouden) plaatsvinden in het pand.

Q.S. [...] met maatschappelijke zetel gevestigd te [...] en V.K. als zaakvoerder is volgens de Kruispuntbank voor Ondernemingen actief in de ‘verhuur en exploitatie van eigen of geleased niet-residentieel onroerend goed, exclusief terreinen.’

Onderzoek toonde aan dat V.G. door middel van Whatsapp-groepen en advertentiewebsite Redlights actief sekswerkers ronselde om de kamers te gaan betrekken. Het overgrote deel van de sekswerkers zijn echter van buiten de Schengen-zone, beschikken niet over de nodige verblijfsvergunningen en bevinden zich derhalve in de illegaliteit.

Menen te mogen concluderen dat G.F. en V.K. misbruik maken van de kwetsbare toestand waarin de buitenlandse sekswerkers zich bevinden - ten gevolge diens onwettige of precaire administratieve en sociale toestand - teneinde voor zichzelf abnormale hoge winsten/omzet te genereren.

Er werd op 21/02/2025 vernomen dat G.F. en V.K. het pand te Lokeren [...], nog steeds huren.

Via niet stelselmatige observatie werd eind februari 2025 vastgesteld dat locatie nog steeds veelvuldig kortstondig bezocht wordt.

Hebben door middel van bankonderzoek vastgesteld dat, ondanks het feit dat de eigenaar in kennis werd gesteld van de activiteiten welke plaatsvinden in zijn pand, de huurovereenkomst nog niet werd beëindigd. Integendeel. Hebben vastgesteld dat de (ver)huurprijs van het pand sinds de politionele tussenkomst dd. 06/06/2024 exponentieel is gestegen.

De dato 02/04/2025 werd door de federale gerechtelijke politie Oost-Vlaanderen, afdeling Gent in het kader van een gerechtelijk onderzoek een beschikking tot huiszoeking uitgevoerd. Op adres werden zeven sekswerkers aangetroffen. Onder hen zes afkomstig uit Latijns -Amerika en één uit China.”

Op grond van dit relaas en rekening houdend met: (i) “[d]e bestemmingswijziging van het pand, meer bepaald van woongelegenheid naar een inrichting voor seksuitbating en het ontbreken van controles van de daartoe bevoegde instanties inzake inrichting, brandveiligheid en hygiëne”, (ii) het

gegeven dat “de ruimtes die deel uitmaken van de seksuitbating bovendien, zonder enige vorm van persoonsregistratie, gebruikt worden als huisvesting, logies of overnachtingsplaats voor sekswerkers”, (iii) het “[i]llegaal verblijf en illegale tewerkstelling van buitenlandse sekswerkers” en de “[o]verlastproblematiek te wijten aan rondhangend cliënteel in de onmiddellijke omgeving van de inrichting”, wordt in het bestuurlijk verslag besloten dat er ernstige aanwijzingen bestaan dat in het betrokken pand doelbewust sekswerkers gehuisvest worden met het oog op de uitbuiting van prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting.

15. Het optreden van de burgemeester op grond van 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet vereist het bestaan van ernstige aanwijzingen van mensenhandel overeenkomstig de strafbaarstelling in artikel 433*quinquies* van het Strafwetboek. Onder ernstige aanwijzingen in de zin van voormelde bepaling dienen voldoende concrete en sterke indicaties te worden verstaan, niet een sluitend bewijs. Het volstaat derhalve dat de sluitingsmaatregel die genomen wordt op grond van 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet doet blijken van ernstige aanwijzingen, die naar behoren zijn vastgesteld en die, in het licht van de constitutionele bestanddelen van het misdrijf van mensenhandel, relevant zijn. Vereist is echter niet dat de burgemeester, in de plaats van de bevoegde strafrechtelijke instanties, bewijst dat er sprake is van mensenhandel.

16. Te dezen wordt in de bestreden beslissing vermeld dat uit politieel onderzoek blijkt dat in het pand aanpassingswerken werden uitgevoerd “ter facilitatie [lees:facilitatie] van sekswerk” (het inrichten van zes kamers, het plaatsen van digitale sloten en (deurbel)camera’s), deze kamers doorverhuurd worden aan “sekswerkers welke hoofdzakelijk adverteren via Redlights” (een website waar seksuele diensten worden aangeboden), de bestuurder van de BV Q.S. “door middel van Whatsapp-groepen en advertentiewebsite Redlights actief sekswerkers ronselde om de kamers te gaan betrekken”, het “overgrote deel van de sekswerkers [...] van buiten de Schengen-zone [zijn], [...] niet over de nodige verblijfsdocumenten [beschikken] en [zich] derhalve in de illegaliteit [bevinden]” en “bij de controles in het pand respectievelijk 6 en 7 sekswerkers gelijktijdig [werden] aangetroffen, waaruit het ernstig vermoeden dat deze personen zich

constant in het pand bevinden, en niet louter in functie van de kamerverhuur aanwezig zijn kan bevestigd worden”. Daarenboven wordt erop gewezen dat uit het proces-verbaal van de hoorzitting van 13 mei 2025 blijkt dat de bestuurder van de eerste verzoekende partij “op constante basis” in het pand aanwezig is.

Op grond van voormelde elementen samen die wijzen op het werven en huisvesten van kwetsbare personen om profijt te halen uit de seksuele diensten die zij aanbieden, heeft de burgemeester in redelijkheid kunnen besluiten over voldoende ernstige aanwijzingen te beschikken dat in het betrokken pand feiten van mensenhandel plaatsvinden, zodat hij de bestreden maatregel van bestuurlijke politie kon nemen met toepassing van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet. Zoals reeds werd gesteld (zie *supra*, randnr. 15), volstaan voor de toepassing van artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet ernstige aanwijzingen en hangt het optreden van de burgemeester niet af van het resultaat van een omstandig onderzoek waarbij het misdrijf van mensenhandel onomstootbaar wordt bewezen.

17. De voormelde ernstige aanwijzingen worden niet ontkracht of tegengesproken door de loutere ontkenning van de verzoekende partijen dat zij door de kamers ter beschikking te stellen op enigerlei wijze personen werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten, opvangen en/of de controle over hen nemen. Hetzelfde geldt voor: (i) de bewering dat zij “geen enkele band” zouden hebben met de gebruikers van de ‘stille ruimtes’, (ii) de omstandigheid dat sekswerkers zelfstandig reclame mogen maken voor hun diensten, (iii) de niet nader onderbouwde bewering dat voor het gebruik van de kamers een marktconforme prijs wordt gevraagd, (iv) de verklaring van de verzoekende partijen dat in het pand enkel verfraaiings- en inrichtingswerken werden uitgevoerd, (v) de niet-gestaafde bewering dat het pand enkel uitgerust zou zijn met een niet-werkende *dummy* camera, (vi) het gegeven dat sekswerk *an sich* niet strafbaar is en de kamers ook voor andere doeleinden gebruikt kunnen worden, en (vii) het feit dat de aanwezigheid in het pand van buitenlandse sekswerkers slechts naar aanleiding van twee politionele controleacties werd vastgesteld, waarbij de verzoekende partijen overigens zelf niet aanwezig waren. In zoverre de verzoekende partijen laten

uitschijnen dat de burgemeester hun verweer, waarbij ontkend wordt dat het pand gebruikt wordt als huisvesting en/of overnachtingsplaats voor sekswerkers, zou hebben bijgetreden, gaan zij eraan voorbij dat in de bestreden beslissing uitdrukkelijk sprake is van een “ernstig vermoeden” dat de sekswerkers “zich constant in het pand bevinden”. In tegenstelling dat wat de verzoekende partijen suggereren, maakt het volgens de strafbaarstelling van het misdrijf mensenhandel overeenkomstig artikel 433*quinqies*, § 1, van het Strafwetboek geen verschil dat de seksuele diensten aangeboden worden in een kwaliteitsvol ingerichte ruimte. Evenmin doet de eenzijdige bewering ter zake dat de verzoekende partijen in nauw contact zouden staan met de lokale politie “teneinde activiteiten door te geven welke illegaal zijn en/of voor overlast zouden zorgen”. In zoverre de verzoekende partijen tot slot verwarring trachten te zaaien over de hoedanigheid van de aangetroffen personen als sekswerkers en hun verblijfsstatuut, wordt vastgesteld dat de bestreden beslissing steunt op een bestuurlijk verslag van de politiezone Lokeren waarin verwezen wordt naar een lopend opsporingsonderzoek lastens de verzoekende partijen omtrent de terbeschikkingstelling van het pand voor sekswerk, naar een gecoördineerde actiedag (*Joint Action Day*) op 6 juni 2024 tegen de uitbuiting van prostitutie en andere vormen van seksuele uitbuiting waarbij de politiediensten en de sociale inspectie in het betrokken pand “zes sekswerkers” hebben aangetroffen waarvan er drie “niet beschikten over de nodige verblijfspapieren” en naar een huiszoeking die op 2 april 2025 werd uitgevoerd door de federale gerechtelijke politie waarbij in het pand “zeven sekswerkers” werden aangetroffen waarvan “zes afkomstig uit Latijns-Amerika en één uit China”.

18. Gelet op wat voorafgaat, kan niet aangenomen worden dat de bestreden sluitingsmaatregel niet steunt op afdoende materiële motieven.

19. Het derde onderdeel van het enig middel is ongegrond.

VI. Heropening van het debat

20. Het auditoraat heeft zijn onderzoek over de zaak beperkt tot het onderzoek van het derde onderdeel van het enig middel, waarvan in de huidige stand van het onderzoek niet blijkt dat het leidt tot een definitieve oplossing van het geschil. Er is dan ook reden om het auditoraat te gelasten met een aanvullend verslag over de zaak.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat met een aanvullend onderzoek van de zaak.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op elf juni 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