

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.408 van 14 juli 2026
in de zaak A. 244.420/X-19.007**

In zake : V.V.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Verbist
 kantoor houdend te 2560 Kessel
 Torenvenstraat 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 de STAD HERENTALS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Ineke Michiels en Bram Vangeel
 kantoor houdend te 2440 Geel
 Diestseweg 155
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 maart 2025, strekt:

- “1. [...] in hoofddorde tot de volledige vernietiging van het besluit van de burgemeester van de stad Herentals van 13 januari 2025, waarbij aan de uitbater [...] een tijdelijke uitbatingsvergunning verleend wordt voor de exploitatie van een seksuitbating [R.], [...]. Dit is de bestreden beslissing [...].
2. [...] in ondergeschikte orde tot de volledige vernietiging van de bestreden beslissing. De vernietiging wordt gevraagd wegens een schending van de (hierna benoemde) Politiecodex, gezien [R.] geen ‘Seksuitbating’ is, zoals gedefinieerd in artikel 5, §55 van de Politiecodex. Verzoekende partij had dan ook geen uitbatingsvergunning nodig voor de uitbating van [R.].
3. [...] in meer ondergeschikte orde tot de gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing. De vernietiging wordt gevraagd voor het tijdelijk karakter van de verlening van de vergunning, gestaafd op de voorwaarde van het verhelpen van stedenbouwkundige inbreuken. Met andere woorden

vraagt verzoekende partij in ondergeschikte orde niet de vernietiging van de gehele bestreden beslissing, maar slechts voor zover deze tijdelijk is.

4. [...] in uiterst ondergeschikte orde tot de volledige vernietiging van de bestreden beslissing. Deze vordering wordt gekoppeld aan het bevel van Uw Raad aan de verwerende partij om binnen de maand na de kennisgeving van het door Uw Raad te vellen arrest een nieuwe beslissing te nemen over de uitbatingsvergunningsaanvraag, op straffe van een dwangsom van 1.000,00 EUR per dag dat voormelde termijn wordt overschreden, en geen nieuwe beslissing wordt genomen.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 263.322 van 15 mei 2025 is de vordering tot het opleggen van een voorlopige maatregel met als voorwerp “dat de verleende uitbatingsvergunning geldig blijft gedurende het verloop van de huidige annulatieprocedure, en dus niet komt te vervallen op 13 januari 2026”, 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 29 mei 2026.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marie Jolie, die *loco* advocaat Stijn Verbist verschijnt voor verzoeker, en advocaat Jarne Vandyck, die *loco* advocaten Ineke Michiels en Bram Vangeel 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. Verzoeker baat, via zijn vennootschap, sedert 2009 een handelszaak uit, genaamd R.

3.2. Naar eigen zeggen baat verzoeker enkel een café uit, zonder dat er maaltijden worden geserveerd. Er worden ook slaapkamers verhuurd.

3.3. Volgens verzoeker groeide de zaak uit tot “een ontmoetingsplaats voor enerzijds mannen, die op zoek zijn naar gezelschap (met eventuele seksuele betrekking), en anderzijds vrouwen die hun gezelschap willen aanbieden (eventueel met seksuele diensten, eventueel tegen betaling)”. Verzoeker wordt evenwel niet betaald voor het aanbieden of toelaten van eventuele seksuele dienstverlening.

3.4. Bij schrijven van 23 juli 2024 deelt de verwerende partij aan verzoeker mee dat de uitbating van zijn zaak betrekking heeft op een “seksuitbating” in de zin van de op 1 juli 2024 in werking getreden “vernieuwde politiecodex” voor de politiezone Neteland, zodat een aanvraag tot een uitbatingsvergunning moet worden ingediend.

Bij gebreke daarvan kan de burgemeester “bestuurlijke maatregelen nemen en kan uw zaak op termijn zelfs gesloten worden”.

3.5. Verzoeker vraagt op 28 augustus 2024 een uitbatingsvergunning aan.

3.6. Bij besluit van 13 januari 2025 wordt aan verzoeker een tijdelijke uitbatingsvergunning verleend. Deze geldt evenwel slechts voor een duurtijd van 13 januari 2025 tot en met 13 januari 2026.

Dit houdt verband met de bevindingen “op vlak van omgeving”:

“Volgens de kadastrale gegevens werd het pand [...] opgebouwd in 1950. Het pand is gelegen in ‘woongebied met landelijk karakter’. Voor het pand is de volgende vergunning gekend:

- Stedenbouwkundige vergunning 1948/00042: ‘Bouwen hotel’.

[...]

Er zijn op deze locatie twee vaststellingen gebeurd in verband met stedenbouwkundige overtredingen.

- 1980 is er vastgesteld dat er aan de rechterzijde en aan de achterzijde van het gebouw overdekte terrassen zijn gebouwd nadat deze geweigerd werden. Er is hiervoor ook een vonnis uitgesproken dat deze plaats in oorspronkelijke staat moet hersteld worden. Het vonnis is tot op heden nog niet uitgevoerd.
- In 2023 is er een vereenvoudigd proces-verbaal opgesteld. De vaststellingen zijn de bouw van een balkon op de eerste en tweede verdieping. Op de tweede verdieping is ook een dakkapel gebouwd en de tweede verdieping is gewijzigd van functie van hotel naar woning.

Deze vaststellingen geven weer dat de werkelijke stedenbouwkundige toestand ter plaatse niet overeenkomt met de laatst gekende vergunde toestand, zijnde deze van 1948.”

Het bestreden besluit verantwoordt de tijdelijke uitbatingsvergunning als volgt:

“De burgemeester verleent een tijdelijke uitbatingsvergunning voor 1 jaar, op basis van twee stedenbouwkundige overtredingen die werden vastgesteld in het onderzoek op vlak van omgeving, aan [verzoeker] voor de seksuitbating, genaamd [R.], [...]. Deze vaststellingen, één van 1980 en één van 2023, geven weer dat de werkelijke stedenbouwkundige toestand ter plaatse niet overeenkomt met de laatst gekende, vergunde toestand,

zijnde deze van 1948. De tijdelijke uitbatingsvergunning geldt voor de periode van 13 januari 2025 tot en met 13 januari 2026. Binnen dit jaar (haalbare termijn) zal de uitbater [...] die het gebouw in huur heeft, [verzoeker], de stedenbouwkundige toestand moeten regulariseren en/of het gebouw naar de oorspronkelijke, vergunde toestand brengen op basis van de laatst gekende, vergunde toestand van 1948. Indien de twee stedenbouwkundige overtredingen binnen het jaar niet geregulariseerd zijn en/of het gebouw naar de oorspronkelijke, vergunde toestand is hersteld, zal er geen nieuwe uitbatingsvergunning worden verleend en zal de uitbating [R.] [...] moeten worden gesloten.”

3.7. De verwerende partij heeft bij twee nieuwe besluiten de uitbatingsvergunning van verzoeker verlengd, respectievelijk tot 14 februari 2026 en 30 juni 2026.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie inzake gebrek aan actueel belang

4. In haar laatste memorie betoogt de verwerende partij dat verzoeker niet langer over een actueel belang beschikt:

“In de bestreden beslissing van 13 januari 2025 werd de aangevraagde uitbatingsvergunning verleend voor de duur van één jaar.

Die duur is intussen verstreken.

Verzoekende partij heeft geen actueel belang (meer) bij de vernietiging van een toelating waarvan de duur intussen is verstreken.

Verzoekende partij wijst zelf op mogelijke handhaving ingevolge de afwezigheid van een uitbatingsvergunning. Vooreerst is dat hypothetisch: er is geen handhaving lopende. Ten tweede: vernietiging van de bestreden beslissing zou net maken dat er geen vergunning is, waardoor verzoekende partij zich potentieel blootstelt aan handhaving. Ten derde dient het verweer tegen eventuele handhaving in die administratieve procedure gevoerd en niet in een procedure voor Uw Raad tegen een vergunning waarvan de duur is verstreken.”

Beoordeling

5. Met de bestreden beslissing acht de verwerende partij zich gerechtigd om de uitbating van verzoeker toe te laten, en dus ook om die uitbating niet toe te laten of deze aan voorwaarden te onderwerpen.

6. Dit volstaat om aan verzoeker, die betwist dat voor het optreden van de verwerende partij enige wettige juridische grondslag bestaat, het rechtens vereiste belang te verlenen bij de vernietiging van de bestreden beslissing.

Dit belang is niet teloorgegaan door het loutere feit dat de geldigheidsduur van de bestreden beslissing is verstreken. Anders oordelen zou erop neerkomen dat de toegang tot de bevoegde rechter moet wijken telkens een aangevochten beslissing uitwerking heeft gehad.

V. Onderzoek van het vierde onderdeel van het eerste middel en het eerste onderdeel van het derde middel

Standpunt van de partijen

7. In een eerste middel voert verzoeker aan dat de bestreden beslissing “is gebaseerd op de politiecodex Neteland – gecoördineerde versie 2024 [...], zoals goedgekeurd op de gemeenteraad van de gemeente Herentals van 7 mei 2024 [...]” (hierna: politiecodex Neteland). Deze politiecodex is volgens verzoeker “echter onwettig om verschillende redenen, waardoor deze krachtens artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden verklaard”.

In het vierde middelonderdeel van het eerste middel – wat wordt herhaald in het eerste onderdeel van het derde middel – betoogt verzoeker, met verwijzing naar artikel 135, § 2, 7°, van de nieuwe gemeentewet, dat ten aanzien van de situatie die zich *in casu* voordoet, een uitbatingsvergunning “hoogstens tot doel [kan] hebben om bepaalde types handelszaken te controleren, met [het] oog

op de bescherming van de openbare orde/het tegengaan van openbare overlast”. Hij betoogt voorts dat een uitbatingsvergunning niet tot doel kan hebben stedenbouwkundige inbreuken of misdrijven te beteugelen.

8. Volgens de verwerende partij is het betoog dat een uitbatingsvergunning niet tot doel kan hebben om stedenbouwkundige inbreuken of misdrijven te beteugelen “niet alleen onjuist, maar ook irrelevant”.

Zij acht zich wel degelijk gerechtigd om slechts uitbatingsvergunningen te verlenen voor panden die stedenbouwkundig in orde zijn, vermits aspecten van ruimtelijke ordening wel degelijk een beoordelingscriterium mogen vormen bij het verlenen van uitbatingsvergunningen.

Stedenbouwkundige inbreuken behoren volgens haar onmiskenbaar tot een vorm van openbare overlast en goede politie.

Zij verwijst ter zake ook naar de discretionaire beoordelingsvrijheid van de vergunningverlener.

Beoordeling

9. Artikel 1 van de politiecodex Neteland bepaalt de draagwijdte en de doelstellingen ervan als volgt:

“§1. De inhoud van deze politiecodex betreft de materies die verband houden met de opdrachten van de gemeente, zoals bepaald in de Nieuwe Gemeentewet, met de bedoeling de inwoners en hen die zich op het grondgebied van de gemeente bevinden, te laten genieten van de voordelen van een goede handhaving voor wat betreft de netheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op het openbaar domein en aanpalende terreinen, alsook in de plaatsen en gebouwen die er zich op bevinden.
§2. Het reglement beoogt bij te dragen tot de leefbaarheid binnen de gemeente door enerzijds gewenst gedrag voor te stellen en anderzijds door overlast, in zijn ruimste zin, te sanctioneren.”

10. Overeenkomstig artikel 114 van de politiecodex Neteland is het verboden om een seksuitbating te vestigen en uit te baten op het grondgebied van de gemeente, zonder een uitbatingsvergunning.

Overeenkomstig artikel 117 van de politiecodex Neteland kan de uitbatingsvergunning enkel worden toegekend na een voorafgaand administratief onderzoek, dat onder meer een “onderzoek op vlak van omgeving” omvat.

11. De politiecodex Neteland verwijst wat de rechtsgrond betreft specifiek naar artikel 135 van de nieuwe gemeentewet.

12. 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.

De door artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwde zaken betreffen de materiële en niet de zedelijke orde. De wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, die ook het tegengaan van alle vormen van openbare overlast binnen de bevoegdheidssfeer van de gemeenten heeft geplaatst, heeft dat niet veranderd.

13. 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 of aan de vereiste van een voorafgaande vergunning te onderwerpen.

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 RvS nr. 217.930 van 14 februari 2012; arrest RvS nr. 221.681 van 11 december 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.

14. Bij de – zelfs ambtshalve – beoordeling van de bevoegdheid van de gemeenteraad om in een politiereglement, aangenomen op grond van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet, seksuitbatingen te verbieden, behoudens vergunning, moet in de eerste plaats worden nagegaan of er concrete gegevens zijn die aantonen dat de openbare orde dreigt te worden verstoord.

15. In haar laatste memorie verwijst de verwerende partij ter zake in eerste instantie naar de negen politie-interventies die in de loop van 2025 zouden hebben plaatsgehad en die aan de uitbating van verzoeker zouden zijn gerelateerd. Zij verwijst ook naar een conceptreglement van de Vlaamse overheid, evenals naar reglementen van andere steden en gemeenten. Dat er “overduidelijk overlast is uit de exploitatie van een seksuitbating” volgt volgens haar ook “uit het gezond

verstand, gezien de aard van de activiteit...”.

Dit volstaat niet als toereikende feitelijke grondslag om te verantwoorden dat het met het oog op de vrijwaring van de openbare orde en rust redelijkerwijze nodig is om met de bestreden politieverordening te voorzien in de principiële vereiste van een uitbatingsvergunning voor seksuitbatingen.

16. Uit wat voorafgaat, volgt dat de verwerende partij er niet in slaagt met een minimum aan concrete gegevens aan te tonen dat de betrokken vergunningsplicht steunt op voldoende draagkrachtige motieven, aangepast is aan de concrete ordehandhavingsbehoeften en er een redelijk verband van evenredigheid mee vertoont.

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 de bepalingen van het politiereglement Neteland die seksuitbatingen onderwerpen aan de vereiste van een voorafgaandelijke uitbatingsvergunning.

17. De Raad van State merkt nog op dat hoofdstuk V van de wet van 10 november 2006 ‘betreffende de openingsuren in handel, ambacht en dienstverlening’, zoals laatst gewijzigd bij wet van 5 december 2023, uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om een ‘seksuitbating voor volwassenen’ te onderwerpen aan een voorafgaande vergunning verleend door het college van burgemeester en schepenen, op basis van criteria die in een gemeentelijk reglement worden verduidelijkt.

Het amendement dat aan de basis ligt van de thans toepasselijke regeling verantwoordt de nieuwe regeling als volgt:

“Ondanks de ruime openingstijden en de specifieke problemen die seksuitbatingen voor volwassenen [...] op het stuk van openbare veiligheid, hygiëne en rust met zich brengen, is [de] wet van 10 november 2006 niet

van toepassing op dergelijke activiteiten.

Daardoor hebben de gemeenten geen enkele grip op de openingsuren, de uitbatingsvoorwaarden of nog de vestigingsplaats van dergelijke handelszaken. Ze kunnen die zaken ook niet verplichten om vooraf bij het college van burgemeester en schepenen een uitbatingsvergunning aan te vragen. Al evenmin is het mogelijk een sluitingsbevel uit te vaardigen wegens een inbreuk op het gemeentelijk reglement.

Teneinde die leemte weg te werken, voorziet dit amendement erin dat de voormelde seksuitbatingen voor volwassenen, inclusief de handelszaken waarvan de verkoop van erotische of seksartikelen of het aanbieden van erotische of seksuele diensten de hoofdactiviteit is, voortaan onder de wet van 10 november 2006 ressorteren. Dat betekent dat ze onder de regels met betrekking tot de openings- en sluitingstijden zouden vallen en dat daarnaast ook de vestiging en uitbating ervan door een gemeentelijk reglement zouden kunnen worden geregeld.

Dankzij dit amendement zouden de gemeenten voortaan een specifieke regelgeving voor die voormelde uitbatingen kunnen aannemen. De vestigingsvoorwaarden zouden kunnen worden verscherpt, waardoor ze niet in de buurt van scholen gelegen mogen zijn. De gemeentelijke overheden zullen aldus een middel in handen hebben om hun jongste burgers in bescherming te nemen en kunnen daarbij rekening houden met de specifieke kenmerken van hun grondgebied.”

(*Parl.St Kamer 2022-23, 55-2657/002, 16, amendement 10*).

De bestreden beslissing is echter geen beslissing van het college van burgemeester en schepenen, gestoeld op een gemeentelijk reglement dat overeenkomstig de voormelde wet van 10 november 2006 werd aangenomen.

18. Niet betwist wordt dat het bestreden besluit rechtsgrond zoekt in de artikelen 113 tot 131 van het politiereglement Neteland (hoofdstuk 4 ‘Seksuitbatingen’), dat op zijn beurt rechtsgrond zoekt in artikel 135 van de nieuwe gemeentewet (zie randnummer 11). Vermits uit het voorgaande is gebleken dat de betrokken bepalingen met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moeten worden gelaten, is het bestreden besluit zonder rechtsgrond en derhalve onwettig.

19. Het vierde onderdeel van het eerste middel en het eerste onderdeel van het derde middel zijn in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de burgemeester van de stad Herentals van 13 januari 2025 (2025_BURG_00005) waarbij deze een tijdelijke uitbatingsvergunning voor 1 jaar verleent aan V.V. voor de seksuitbating, genaamd R. (de besloten vennootschap V.).

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot het opleggen van een voorlopige maatregel en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 52 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

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

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Patricia De Somere,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Jan Clement