

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 85.022 van 1 februari 2000
in de zaak A. 89.095/XII-2402.**

In zake : Etienne VAN TRAPPEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat E. BREWAEYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Leopold II-laan 117

tegen :

de stad BRUSSEL,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. BLANCHE,
kantoor houdende te TERVUREN,
Puttestraat 78.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Etienne VAN TRAPPEN op 21 januari 2000 heeft ingediend om bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het besluit van 17 januari 2000 van de burgemeester van de stad Brussel waarbij het hotel 'Europe Studio', Koopliedenstraat, nr. 4, gesloten wordt voor de periode van de betekening tot 27 maart 2000;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gelet op de brief van 24 januari 2000 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 26 januari 2000;

Gehoord het verslag van staatsraad
A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat
E. BREWAEYS, die verschijnt voor de verzoeker en van

advocaat J. BLANCKE, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het gedeeltelijk eensluidend advies van eerste auditeur F. DE BUEL;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Overwegende dat de Raad van State bij arrest nr. 84.551 van 6 januari 2000 de schorsing van de tenuitvoerlegging heeft bevolen van het krachtens artikel 134quater van de nieuwe gemeentewet door de burgemeester van de stad Brussel op 24 december 1999 genomen besluit waarbij het hotel 'Europe Studio' aan de Koopliedenstraat, nr. 4, te Brussel, dat door verzoeker wordt uitgebaat op basis van de formule van kamerverhuur op uurbasis, voor drie maanden wordt gesloten; dat die schorsing steunt op de overweging dat verzoeker niet in de gelegenheid gesteld was om nuttig voor zijn belangen op te komen;

1.2. Overwegende dat de hoofdcommissaris van politie van de stad Brussel met een brief van 7 januari 2000 aan verzoeker medegedeeld heeft dat de burgemeester het geschorste besluit ingetrokken had maar dat het wel in de bedoeling lag om de procedure voort te zetten vanaf het stadium waarin het vormgebrek was vastgesteld en dat verzoeker bijgevolg uitgenodigd werd om op 12 januari 2000 voor de burgemeester te verschijnen om zijn middelen van verweer naar voren te brengen tegen het meegestuurde ontwerp, dat niet verschilde van het ingetrokken besluit;

Overwegende dat verzoeker op 12 januari 2000 voor de burgemeester zijn standpunt uiteengezet heeft en dat zijn raadsman aan de burgemeester een verweerschrift overhandigd heeft waarin hij zeven 'verweermiddelen' ontwikkelt; dat die middelen betrekking hebben op :

- de schending van de hoorplicht en van de onpartijdigheidsregel;
- de schending van de subjectieve rechten van verzoeker om een handelszaak uit te baten;
- er wordt aan verzoeker een sanctie opgelegd als gevolg van gebeurtenissen in de straat waarvoor hij niet verantwoordelijk is;
- de schending van het gezag van gewijsde van het arrest van het Hof van Beroep van 8 februari 1999;
- de verkeerde toepassing van artikel 134quater van de nieuwe gemeentewet;
- de schending van het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid;
- de schending van de artikelen 121 en 135 van de nieuwe gemeentewet;

1.3. Overwegende dat de burgemeester dan op 17 januari 2000 het thans bestreden besluit getroffen heeft waarbij, vanaf de betekening en tot 27 maart 2000 -dit is de datum tot wanneer het besluit van 24 december 1999 uitwerking beoogde te hebben- de inrichting van verzoeker wordt gesloten; dat, wat betreft zijn feitelijke en juridische grondslagen, dat besluit identiek is aan het besluit van 24 december 1999 maar dat nu ook uitvoerig en formeel aandacht wordt besteed aan de zeven verweermiddelen die verzoekers raadsman bij zijn verhoor aan de burgemeester had voorgelegd;

1.4. Overwegende dat het bestreden besluit ter kennis van verzoeker gebracht is op 18 januari 2000; dat het college van burgemeester en schepenen het besluit op 20 januari 2000 bevestigd heeft;

2. Overwegende dat de verwerende partij, met verwijzing naar het arrest nr. 84.493 van 4 januari 2000 inzake SPRL LYAD en op grond van de vaststelling dat verzoeker niet betwist dat ook hij in zijn hotel prostituees met hun klanten ontvangt, aanvoert dat de vordering bij gebrek aan wettig belang als onontvankelijk verworpen moet worden;

Overwegende dat over die exceptie slechts dwingend uitspraak moet gedaan worden indien blijkt dat voor het overige voldaan is aan de grondvoorwaarden om de schorsing te bevelen; dat in deze de Raad van State eerst die grondvoorwaarden onderzoekt;

3. Overwegende dat krachtens artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij hoogdringendheid kan worden besloten onder de driedovoudige voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden, dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen, en dat de zaak hoogdringend is;

4.1. Overwegende, wat de eerste voorwaarde betreft, dat in het verzoekschrift tien middelen worden aangevoerd; dat van het tiende middel verzoekers raadsman ter terechtzitting afstand doet; dat de Raad van State zich tegen die afstand niet verzet;

4.2.1. Overwegende dat verzoeker zijn eerste zeven middelen construeert vanuit de zeven verweermiddelen die hij aan de burgemeester had voorgelegd, die hij in zijn verzoekschrift bij het overzicht van de feiten woordelijk herhaalt en die hij -in een hoofdstuk "De middelen"- "in het kader van huidig beroep tot nietigverklaring en van de vordering tot schorsing als

herhaald beschouw(t)" met de mededeling dat de burgemeester die middelen "niet op een rechtens aanvaardbare manier terzijde geschoven (heeft)" en met, per middel, enkele specifieke toevoegingen;

4.2.2. Overwegende dat de verwerende partij die constructie van de middelen niet bekritiseert; dat zij ook in staat is geweest ter zake een substantieel verweer op te zetten;

4.2.3. Overwegende dat in een geding dat ingesteld wordt volgens de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid een verzoeker de grootste doorzichtigheid moet betrachten, wat inhoudt dat hij zijn middelen duidelijk uiteenzet; dat die duidelijkheid betekent enerzijds dat de verzoekende partij er de verwerende partij en Raad van State niet mag toe dwingen om zelf uit een veelheid van aangevoerde gegevens en dus in de plaats van de verzoekende partij een concreet, begrijpbaar rechtsmiddel te distilleren en anderzijds dat de uiteenzetting van de verzoekende partij niet zo exuberant of wazig mag zijn dat de verwerende partij en de Raad van State, binnen de korte behandelingstijd waarin de procedure van hoogdringendheid hen dwingt, meer tijd moet besteden aan het begrijpen van de problemen dan aan het beredeneren ervan; dat een verzoeker, die in een procedure bij hoogdringendheid een onduidelijk of exuberant verzoekschrift indient, voor zichzelf het risico schept zijn vordering afgewezen te zien om reden dat een gebrek aan bondigheid en duidelijkheid zich niet verzoent met de spoed die van alle actoren in het geding wordt verwacht;

Overwegende dat, indien het formuleren van een middel bij wege van een genuanceerde verwijzing naar eerdere akten uit de administratieve procedure wazigheid schept en tijdverlies met zich brengt, te dezen toch vastgesteld wordt dat verzoeker in zijn verweerschrift

voor de burgemeester zeer duidelijk zeven onderscheiden rubrieken aan de orde heeft gesteld en, daar reeds, die rubrieken heeft gepresenteerd als zeven rechtsmiddelen die voldoen aan de vereisten van artikel 2, 2°, van het algemeen procedurereglement; dat de burgemeester daar ook in afzonderlijke rubrieken van het besluit formeel op geantwoord heeft; dat een formele verwijzing naar die middelen op de wijze zoals verzoeker dat doet, met de vermelding dat de burgemeester er geen deugdelijk antwoord op geboden heeft en waarom, de Raad van State toelaat onmiddellijk de grenzen van ieder middel af te bakenen; dat dienvolgens voor dit geval aan die middelen geen ernstig karakter wordt ontzegd om de enkele reden dat zij onbehoorlijk aan de Raad van State zouden voorgelegd zijn;

5.1.1. Overwegende dat verzoeker in het eerste middel de schending aanvoert van de hoorplicht en de plicht tot onpartijdigheid en objectiviteit doordat de burgemeester, na de schorsing van een eerste besluit, aan verzoeker onmiddellijk een nieuw ontwerp van besluit heeft voorgelegd met dezelfde conclusie en met de mededeling dat hij de procedure wenste te hernemen, wat erop wijst dat zijn uitnodiging tot verweer niets anders is geweest dan een schijnvertoning om formeel te voldoen aan de overwegingen van het schorsingsarrest;

Overwegende dat de burgemeester daarop geantwoord heeft wat volgt :

"(...)

In dit verweerschrift wordt vooreerst de schending van de hoorplicht en de plicht tot onpartijdigheid opgeworpen;

De uitbater van het hotel werd opgeroepen om gehoord te worden in het kader van een procedure die desgevallend kan leiden tot een besluit tot sluiting krachtens artikel 134quater van de Nieuwe Gemeentewet. Deze bepaling laat toe dat de burgemeester een voor het publiek toegankelijke inrichting sluit indien de openbare orde rond die inrichting wordt verstoord door gedragingen in die inrichting.

Het betreft geen jurisdictionele procedure, en zelfs geen tuchtrechtelijke procedure, maar een administratieve procedure waarin het past de betrokkenen vooraf te horen opdat deze met kennis van zaken voor hun belangen kunnen opkomen en hun visie naar voor kunnen brengen m.b.t. de feitelijke gegevens en de geplande maatregel. De hoorplicht volgt niet uit de verplichting van een behoorlijke rechtsbedeling, maar is een beginsel van behoorlijk bestuur.

Het vooraf mededelen van een ontwerp van sluitingsbesluit wijst dan ook niet op een vooringenomenheid, partijdigheid of gebrek aan objectiviteit, maar geschiedt -net zoals de mogelijkheid tot het raadplegen van het dossier- louter uit de betrachting de betrokkenen toe te laten met volle kennis van zaken het verhoor voor te bereiden.

Hoewel het beginsel van onpartijdigheid evenzeer geldt voor het actief bestuur, moet daar trouwens een verschillende inhoud aan gegeven worden dan bij de jurisdictionele onpartijdigheidsverplichting.

In zijn hoedanigheid van overheidsorgaan heeft de burgemeester bij hypothese belang bij de behandeling van het dossier. De onpartijdigheidsplicht vereist (slechts) dat hij geen persoonlijk belang heeft bij de uitkomst ervan (VAN ORSHOVEN, P., 'Algemene beginselen van behoorlijk fiscaal en ander bestuur', in Actuele problemen van fiscaal recht, Antwerpen, Kluwer, 1989, 7; LEUS, K., 'De plicht tot onpartijdigheid als beginsel van behoorlijk bestuur', in Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, OPDEBEEK, I., (Ed.), Antwerpen, Kluwer, 1993, 185).

Wordt de uitbater te dezen in zijn argumentatie gevolgd, zou dat ook ieder rechtsherstel na een arrest van de Raad van State onmogelijk maken. De bestuurlijke onpartijdigheidsplicht heeft, zelfs in disciplinaire aangelegenheden, een grens. Het mag het nemen van een regelmatige beslissing niet onmogelijk maken (LEUS, K., art. cit., 181, R.v.St., Jacquart, nr. 28.448, 15 september 1987). De toepassing van het

beginsel moet voorts verenigbaar blijven met de eigen structuur van het bestuur.

Artikel 134quater van de Nieuwe Gemeentewet verleent de bevoegdheid tot sluiting aan de burgemeester. Hem kan niet het recht worden ontzegd die verantwoordelijkheid uit te oefenen om de enige reden dat vooraf de tenuitvoerlegging van een sluitingsbesluit door de Raad van State werd geschorst wegens miskennen van de hoorplicht";

5.1.2. Overwegende dat verzoeker daar nu aan toevoegt dat in redelijkheid gevreesd kan worden dat iemand die een beslissing moet regulariseren, geneigd zal zijn om toch in dezelfde zin te beslissen -al was het maar om geen politiek gezichtsverlies te lijden- en dat, om die schijn van partijdigheid en subjectiviteit te doen verdwijnen, de burgemeester zich in dit geval had kunnen laten vervangen, zoals artikel 14 van de gemeentewet hem dat mogelijk maakt;

5.2. Overwegende dat de verwerende partij erop wijst dat van vooringenomenheid slechts sprake kan zijn wanneer "preciese, bijzondere feiten worden aangevoerd die van aard zijn de verdenking van partijdigheid op de betrokkene te doen rusten", wat zeker niet het geval is bij het heroverwegen van een door de Raad van State geschorst besluit;

5.3. Overwegende dat het mededelen van een ontwerpbesluit met daarin een conclusie op zich niet getuigt van vooringenomenheid; dat die handelwijze integendeel aan de betrokkene de best mogelijke voorlichting geeft; dat de burgemeester ook de van hem verwachte objectiviteit niet verliest wanneer hij de zaak na een schorsingsarrest van de Raad van State heroverweegt en meent zijn eerder besluit niet te moeten wijzigen; dat geen enkel gegeven wordt aangevoerd dat wijst op enige persoonlijke betrokkenheid van de burgemeester bij de zaak; dat de stelling van de burgemeester

wordt bijgevalen; dat het eerste middel niet ernstig is;

6.1.1. Overwegende dat verzoeker in het tweede middel de schending aanvoert van artikel 144 van de Grondwet en van artikel 6.1. EVRM doordat met het bestreden besluit een bestaande handelszaak tot sluiting wordt gedwongen terwijl dergelijke aangelegenheid die betrekking heeft op een burgerlijk subjectief recht, tot de bevoegdheid van de gewone rechtbanken behoort en dat alleen een onafhankelijke rechterlijke instantie ter zake een beslissing kan nemen;

Overwegende dat de burgemeester daarop geantwoord heeft wat volgt :

"De uitbater stelt voorts dat artikel 144 van de Grondwet en artikel 6.1 van het E.V.R.M. werden geschonden. De overwogen maatregel zou tot de uitsluitende bevoegdheid van de rechterlijke macht behoren.

De bevoegdheid van de burgemeester tot het sluiten van een inrichting volgt uit de wet, m.b. artikel 134quater van de Nieuwe Gemeentewet. Het komt de burgemeester niet toe om de grondwettigheid of verenigbaarheid van de wet met internationale rechtsnormen te beoordelen. Het komt de burgemeester enkel toe om na te gaan of de toepassingsvoorwaarden van deze bepalingen zijn vervuld en te oordelen of tot een sluitingsmaatregel moet worden overgegaan";

6.1.2. Overwegende dat verzoeker nu daartegen inbrengt dat, indien de burgemeester zulks niet vermag, in ieder geval de Raad van State de conformiteit van de wet met internationale rechtsnormen moet beoordelen;

6.2. Overwegende dat de verwerende partij wijst op de onduidelijke toelichting bij het middel; dat zij daaraan toevoegt dat artikel 144 van de Grondwet geen bepaling is die de bevoegdheid van de rechterlijke macht regelt ten overstaan van het actief bestuur, maar een bepaling die de bevoegdheid regelt tussen de justitiële

rechter en de administratieve rechter, zodat die bepaling er niet aan in de weg staat dat het bestuur een beslissing neemt met betrekking tot een burgerlijk recht; dat zij ook stelt dat de Raad van State een rechterlijke instantie is die voldoet aan de vereisten van artikel 6.1. EVRM;

6.3. Overwegende dat met de verwerende partij vastgesteld wordt dat de burgemeester in het kader van zijn wettelijke bevoegdheid een beslissing heeft genomen; dat die administratieve beslissing met een annulatieberoep bij de Raad van State, een administratief rechtscollege dat naar vaste rechtspraak voldoet aan de vereisten gesteld door artikel 6.1. EVRM, kan bestreden worden; dat niet wordt ingezien hoe dit middel tot de vernietiging van het bestreden besluit zou kunnen leiden; dat het dienvolgens niet ernstig is;

7.1.1. Overwegende dat verzoeker in het derde middel aanvoert dat zijn hotel bij wege van sanctie of veiligheidsmaatregel wordt gesloten hoewel hij geen enkele verantwoordelijkheid draagt voor de in aanmerking genomen redenen van de sluiting omdat die evenementen zich op straat voordoen; dat volgens hem het in strafzaken geldend algemeen rechtsbeginsel van het persoonlijk karakter van de straf ook toegepast moet worden bij het opleggen van sancties of maatregelen die "essentiële rechten aantasten of beperken";

Overwegende dat de burgemeester daarop geantwoord heeft wat volgt :

"Het algemeen rechtsbeginsel van het persoonlijk karakter van de sanctie zou ook zijn geschonden.

De toepassing van artikel 134quater vereist een verstoring van de openbare orde rond een inrichting, die het gevolg is van gedragingen in die inrichting die perfect legaal kunnen zijn (Parl.St., Kamer, 1998-99, nr. 2031/4, 4). Geenszins is vereist dat de activiteiten binnen de inrichting een inbreuk,

misdrijf of fout zouden uitmaken in hoofde van de uitbater van de inrichting. Opnieuw komt het verweer dus neer op een wetskritiek waarover de burgemeester zich niet kan en mag uitspreken";

7.1.2. Overwegende dat verzoeker daar in zijn verzoekschrift aan toevoegt dat de tekst van de wet duidelijk bepaalt dat de openbare orde in de buurt verstoord moet zijn "door" gedragingen in de inrichting; dat volgens hem uit die bepaling volgt dat het gedrag in de inrichting "een oorzakelijke invloed moet hebben op de openbare orde in de omgeving (en dat) daardoor alleen reeds de gedraging een onrechtmatig karakter (krijgt)"; dat hij verduidelijkt dat, op gevaar af in het administratief recht een foutloze aansprakelijkheid in te voeren, een uitbater niet verantwoordelijk gesteld kan worden voor inbreuken op de openbare orde die zijn klanten in de omgeving begaan "wanneer niet tevens bewezen is dat de uitbater zelf een fout of nalatigheid heeft begaan";

7.2. Overwegende dat de verwerende partij herhaalt, met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding van artikel 134quater van de nieuwe gemeentewet, dat voor de toepassing van die bepaling niet vereist is dat er in de inrichting illegale activiteiten gebeuren;

7.3. Overwegende dat artikel 134quater van de nieuwe gemeentewet het optreden van de burgemeester afhankelijk maakt van de voorwaarde dat "de openbare orde rond een voor het publiek toegankelijke inrichting wordt verstoord door gedragingen in die inrichting"; dat het wetsvoorstel dat tot die bepaling heeft geleid in zijn toelichting volgende uitleg bevat: "Het komt vaak voor dat al dan niet geoorloofde activiteiten de openbare orde rond het gebouw of het erf waar die activiteiten plaatsvinden, ernstig verstoren" en verder "het voorgestelde nieuw artikel 134ter strekt er

bijgevolg toe de burgemeesters bijkomende bevoegdheden te verlenen om de veiligheid en de rust in de straten en op openbare plaatsen beter te doen naleven conform artikel 135, § 2" (Parl. Doc. Kamer, 1277/1 -97/98 : wetsvoorstel de Donnea); dat, met de informatie waarover de Raad van State in de huidige stand van de rechtspleging beschikt, vastgesteld wordt dat het optreden van de burgemeester tegen ordeverstoring in een buurt niet afhankelijk is van de voorwaarde dat binnenin een inrichting ordeverstoring gedragingen gebeuren of illegale daden worden gesteld die zich dan op de openbare weg voortzetten, maar dat voor dat optreden wel vereist is dat de ordeverstoring in de buurt verbonden is met -d.w.z. dat de link kan gelegd worden met en dat zij in die zin het gevolg is van- gedragingen in een inrichting zodat door het sluiten van die inrichting de wanorde in de buurt ophoudt of substantieel afneemt; dat het derde middel niet ernstig is;

8.1.1. Overwegende dat verzoeker in het vierde middel aanvoert dat hij door het Hof van beroep te Gent op 8 februari 1999 vrijgesproken is van de betichting van het verhuren of ter beschikking stellen van kamers met het oog op prostitutie met de bedoeling een abnormaal profijt te realiseren zodat ook nu niet kan gesteld worden dat hij een prostitutiehuis uitbaat;

Overwegende dat de burgemeester daarop geantwoord heeft wat volgt :

"Als vierde verweerargument wordt de schending van het gezag van gewijsde van het arrest van het Hof van Beroep te Gent d.d. 8 februari 1999 opgeworpen.

In dit arrest wordt definitief aan de heer Van Trappen ontslag van rechtsvervolging verleend voor de tenlastelegging 'herhaaldelijk tussen 1 maart 1992 en 7 oktober 1993 ... een huis van ontucht of prostitutie te hebben gehouden'.

Er valt dan ook niet goed in te zien hoe een beslissing d.d. 2000, gesteund op waarnemingen

tijdens de maand november 1999, het gezag van gewijsde van voormeld arrest zou kunnen schenden.

Onafgezien van het feit dat de stad Brussel géén partij was in de correctionele procedure die tot voormeld arrest leidde, heeft dit arrest alleszins betrekking op een periode die niet als feitelijke grondslag dient voor de hier genomen maatregel. Het gezag van gewijsde van dit arrest kan hoe dan ook onmogelijk geschonden zijn.

In het arrest wordt bovendien niet tegengesproken wat tijdens de waarnemingen van november 1999 werd vastgesteld, m.n. dat het hotel 'Europe' systematisch door prostituees en hun klanten wordt bezocht. In dit arrest wordt enkel gesteld dat er twijfel heerst over het feit dat de heer Van Trappen wist en wilde dat in de periode 1992-1993 zijn cliënteel verschoof van daghotel naar nachtelijk prostitutiehuis. Omwille van die twijfel wordt ontslag van rechtsvervolging verleend.

De strafrechtelijke procedure en het ontslag van rechtsvervolging zijn gegevens die nooit aan de orde zijn geweest in de administratieve sluitingsprocedure, en aan de stad trouwens onbekend waren tot aan de kennisneming van het verzoekschrift tot schorsing dat tot het arrest van de Raad van State nr. 84.551 van 6 januari 2000 heeft geleid";

8.1.2. Overwegende dat verzoeker nu stelt dat het hof van beroep bindende vaststellingen gemaakt heeft die ook gelden voor de periode waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, en dat de vaststelling dat hij vrijgesproken is op grond van twijfel niet belet dat definitief vast staat dat hij geen inbreuk begaan heeft;

8.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit niet steunt op de overweging dat verzoeker een ontuchthuis uitbaat; dat zij herhaalt dat, voor de toepassing van artikel 134quater van de nieuwe gemeentewet, de vraag naar het wettig of onwettig karakter van de activiteit in zijn inrichting niet aan de orde is;

8.3. Overwegende dat de in het bestreden besluit verwoorde stelling wordt bijgevalen; dat een vrijspraak door de strafrechter voor de betichting van het uitbaten van een ontuchthuis inderdaad niet betekent dat de handelsactiviteit die verzoeker in de betrokken woning uitoefent de oorzaak kan zijn van ordeverstoring in de wijk; dat de beide zaken los van elkaar moeten worden gezien en door de burgemeester ook in die zin gezien zijn; dat het vierde middel niet ernstig is;

9.1.1. Overwegende dat verzoeker in het vijfde middel aanvoert dat artikel 134quater slechts toegepast kan worden wanneer de wanordelijkheden in de straat "het enige en noodzakelijke gevolg zijn van een welbepaalde, te definiëren, activiteit die in de voor het publiek toegankelijke lokalen van die inrichting wordt uitgeoefend" en wanneer "de gedwongen sluiting (...) de enige mogelijkheid (is) om de wanordelijkheden te beëindigen"; dat naar zijn oordeel in dit geval om volgende redenen geen van de twee voorwaarden vervuld is : wat in de privésfeer van een woning of een hotelkamer gebeurt is geen zaak van de overheid; zijn hotel is geen voor het publiek toegankelijke plaats -te begrijpen in de zin van de wetgeving inzake de huiszoeking en van artikel 26, lid 1 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt- want men kan niet zomaar in de kamers komen aangezien de klanten zich eerst moeten aanmelden en betalen vooraleer zij de hen aangewezen kamer mogen betrekken; de verwerende partij wil voornamelijk de verkeersoverlast in de buurt tegengaan maar die activiteiten worden niet uitgeoefend in zijn hotel, er wordt ook geen andere "rustverstorende activiteit" uitgeoefend en de activiteit die er uitgeoefend wordt heeft geen "invloed" op wat op de openbare weg gebeurt aangezien niet zonder meer kan beweerd worden dat de tippelarij in de straat en de twisten die daarmee gepaard kunnen gaan een rechtstreeks gevolg is van de uitbating van zijn hotel en van het naastliggend

hotel 'Studio Rose'; het is niet aangetoond dat een adequate politieaanwezigheid in het straatbeeld de aangeklaagde ongemakken kunnen beletten; de stad zou de buurt ook verkeersvrij kunnen maken; in wezen wil de burgemeester verkeersoverlast tegengaan, maar dat is niet vervat in het handhaven van de openbare orde waarvoor de gemeente bevoegd is;

Overwegende dat de burgemeester daarop geantwoord heeft wat volgt :

"Onder het vijfde punt stelt de uitbater dat artikel 134quater van de Nieuwe Gemeentewet is geschonden.

Het hotel is, naar zijn oordeel, geen voor het publiek toegankelijke inrichting.

De uitbater verwijst hier ten onrechte naar de rechtspraak en rechtsleer inzake huiszoekingen. Het begrip 'publieke' plaatsen, waar de grondwettelijke onschendbaarheid van de woning niet geldt, kan niet zo maar gelijkgesteld worden met het begrip 'voor het publiek toegankelijke inrichting' in de zin van artikel 134quater van de Nieuwe Gemeentewet. Laatstvermeld begrip werd in de bepaling opgenomen om te verhinderen dat op grond ervan tot uitzetting uit een woning zou kunnen worden overgegaan (Parl.St., Kamer, 1998-99, nr. 2031/4, 11). Het feit dat klanten vooreerst formaliteiten moeten naleven (aanmelding, betaling) vooraleer zij tot een hotelkamer worden toegelaten, is dan ook niet relevant. Om als 'voor het publiek toegankelijk' te worden beschouwd, volstaat het dat eenieder zich vrij naar de inrichting kan begeven om voormelde formaliteiten te ondergaan. Wat precies binnen de privésfeer in de diverse hotelkamers geschiedt, vormt ook geen grondslag voor onderhavige sluitingsmaatregel. De gedragingen in de inrichting die oorzaak zijn van de ordeverstoring rondom deze inrichting bestaan uit de systematische aanmelding en ontvangst van prostituees en klanten in het hotel. Waar een individuele hotelkamer mogelijks niet als een 'voor het publiek toegankelijke inrichting' kan worden beschouwd, valt het hotel als geheel duidelijk wel onder deze categorie.

De uitbater betwist ook dat de aangevoerde hinder door gedragingen in het hotel zouden worden veroorzaakt.

Zoals hierboven reeds is toegelicht, werd een duidelijk oorzakelijk verband gelegd tussen de uitbating van de hotels en de prostituees. Slechts nadat diverse diensten van de stedelijke politie een

doorgedreven waarneming en telling deden, en daarbij vaststelden dat a) er een constante aanwezigheid van prostituees in de straat en onmiddellijke omgeving was; b) deze prostituees met hun klanten uitsluitend naar het hotel 'Europe' en het naastgelegen hotel gingen en c) prostituees uit verderafgelegen gebieden zich zelden tot nooit naar deze hotels begaven, werd het direkt verband tussen de hoteluitbating en de vastgestelde overlast gelegd.

Artikel 134quater van de Nieuwe Gemeentewet vereist niet dat de ordeverstoring rondom de inrichting bestaat uit gedragingen die gelijkaardig zijn aan deze die binnen de inrichting geschieden, maar enkel dat de openbare orde rond de inrichting wordt verstoord -welke ook de vorm is die de hinder errond aanneemt- en deze hinder een gevolg is van gedragingen -perfect legaal of niet- binnen de inrichting. De uitbater betwist de juistheid van de feitelijke vaststellingen betreffende de verstoring van de orde in de Koopliedenstraat. Hij bevestigt zelfs deze ordeverstoring in zijn verklaring tijdens het buurtonderzoek en ontkent evenmin dat huurders van panden die hij in de straat bezit klagen over de ordeverstoring ten gevolge van de toeloop van prostituees in de hotels.

Hij ontkent eveneens dat prostituees in het hotel ontvangen worden. Het oorzakelijk verband tussen beiden, zoals hiervoor toegelicht, kan dan ook in alle redelijkheid en zorgvuldigheid worden vastgesteld.

De uitbater meent voorts dat een sluiting niet onontbeerlijk is. De ongemakken zouden evengoed door een goed politietoezicht kunnen worden verholpen.

Tijdens het administratief onderzoek is evenwel gebleken dat een politietoezicht slechts een zeer kortstondig effect heeft en, eens de controle is beëindigd, de ordeverstoring meteen weer opduikt.

De stad beschikt niet over voldoende middelen en mankracht om gedurende een gelijke periode een permanent en doorgedreven politieaanwezigheid te verzekeren.

Als laatste argument onder het vijfde verweermiddel van de uitbater wordt gesteld dat het begrip 'openbare orde' zou zijn geschonden daar in hoofdzaak verkeersoverlast zou worden ingeroepen.

De verkeersoverlast ten gevolge van het onthaal van prostituees is stellig belangrijk (zes maal hogere verkeersdrukke, vertraagd en gestremd verkeer, geluidsoverlast, parkeeroverlast, ...) maar niet de enige of primaire ordeverstoring die werd vastgesteld. Ook aantasting van de nachtrust, vechtpartijen, aantasting van de openbare reinheid, klein vandalisme, twisten, e.d. bleken uit het onderzoek.

Verkeersoverlast, zoals vastgesteld in de Koopliedenstraat, kan in die context, mede in aanmerking worden genomen en beschouwd worden als hinder die de

normale hinder uit nabuurschap overstijgt bij zoverre dat hij als een verstoring van de openbare orde en rust in de buurt kan worden gekwalificeerd";

9.1.2. Overwegende dat verzoeker nu herhaalt dat de wanordelijkheden op de openbare weg het enige en noodzakelijke gevolg moeten zijn van "een welbepaalde te definiëren activiteit die in de voor het publiek toegankelijke lokalen van die inrichting wordt uitgeoefend" en dat de sluiting "de enige mogelijkheid (moet) zijn om de wanordelijkheden te beëindigen"; dat naar zijn oordeel het bestreden besluit zijn argumentering niet ontkracht omdat er een tegenstrijdigheid in ontwaard wordt waar enerzijds gesteld wordt dat de politie over onvoldoende mankracht beschikt om een permanente aanwezigheid in het straatbeeld te realiseren maar waar anderzijds diezelfde politie over voldoende manschappen blijkt te beschikken om het komen en gaan rond verzoekers inrichting te observeren; dat hij ook aanvoert dat zijn hotel andere personen dan prostituees ontvangt;

9.2. Overwegende dat de verwerende partij de opmerking maakt dat artikel 134quater wel "een oorzakelijk verband" vereist, maar geen "enig en noodzakelijk verband" en dat die bepaling ook niet vereist dat de sluiting de enig mogelijke maatregel moet zijn om de openbare orde, waarin nu ook de openbare overlast begrepen is, te verzekeren;

9.3.1. Overwegende dat de burgemeester zich op artikel 134quater mag beroepen wanneer hij aantoonst dat "gedragingen" in een voor het publiek toegankelijke inrichting aanleiding geven tot wanordelijkheden rondom, in de buurt van, die inrichting; dat die bepaling niet vereist dat de ordeverstoring buiten de voortzetting is van wat binnen gebeurt; dat de burgemeester er op dat vlak kan mee volstaan aan te tonen dat de openbare orde

in een bepaalde buurt verstoord is en dat de oorzaak van die verstoring terug te brengen is tot activiteiten in een welbepaalde inrichting;

Overwegende te dezen dat het bestreden besluit, zich daarvoor steunend op in het dossier berustende stukken die terugvallen op avondlijke en nachtelijke controles van de politie van Brussel -welke vaststellingen, het weze benadrukt, verzoeker tijdens zijn verhoor niet heeft betwist-, vaststelt dat in de Koopliedenstraat en de straten in de onmiddellijke omgeving straatprostitutie aanwezig is en dat die prostituees zich met hun klanten ofwel naar de Studio Europe van verzoeker ofwel naar de naastgelegen Studio Rose begeven; dat uit die vaststelling afgeleid wordt "dat er een directe band bestaat tussen het uitbaten van de hotels (...) en de aanwezigheid van prostituees in de Koopliedenstraat en de straten in de onmiddellijke omgeving"; dat het bestreden besluit vervolgens vastgesteld heeft dat en uiteengezet heeft waarom de aanwezigheid van prostituees in de straat veel personen aantrekt, en hoe die aanwezigheid oorzaak is van een verhoogde verkeersdensiteit in de straat met alle hinderlijke gevolgen vanden voor de omwonenden en dus op het vlak van de openbare veiligheid en de openbare rust; dat verzoeker bij zijn verhoor ook dat gegeven niet betwist heeft, aangezien hij enkel aangevoerd heeft dat de activiteiten in zijn inrichting met die overlast op de straat niets te maken hebben;

9.3.2. Overwegende dat de burgemeester uit die niet weersproken vaststellingen terecht de conclusie heeft gehaald "dat er een noodzakelijk verband bestaat tussen de uitbating van de hotels 'Studio Rose' en 'Europe Studio' enerzijds en de aantasting van de openbare orde en het gemak van doorgang in de Koopliedenstraat anderzijds"; dat op die wijze de burgemeester zich ingepast

heeft in de voorwaarden gesteld door artikel 134quater van de nieuwe gemeentewet;

9.3.3. Overwegende, met betrekking tot de vraag of de inrichting van verzoeker een "voor het publiek toegankelijke plaats" is, dat de stelling van de burgemeester bijgevallen wordt in die zin dat de verplichting om aan te bellen en vooraf de huurprijs van een kamer te betalen niet volstaat om van zijn inrichting een private woning te maken of minstens een inrichting die niet in het toepassingsveld van artikel 134quater van de nieuwe gemeentewet zou vallen; dat voor de interpretatie van het begrip 'voor het publiek toegankelijke plaats' artikel 26, eerste lid, van voornoemde wet op het politieambt geen relevantie heeft aangezien die wetsbepaling enkel stelt dat de politieambtenaren plaatsen mogen betreden onder dezelfde voorwaarden als het publiek zonder daarbij een duidelijk antwoord te geven op de vraag wanneer een inrichting toegankelijk is voor het publiek; dat in de huidige stand van de rechtspleging vastgesteld wordt dat verzoeker, die zijn inrichting zelf als een 'hotel' betitelt wat inhoudt dat hij ze in beginsel voor de buitenwereld open stelt, geen aannemelijke argumenten aanvoert die toch het besluit kunnen wettigen dat zijn inrichting geen voor het publiek toegankelijke plaats is;

9.3.4. Overwegende, wat de ernst van de opgelegde maatregel betreft, dat de Raad van State, mede in acht genomen de marginale toetsingsbevoegdheid waarover hij ter zake beschikt, geen reden ziet om het standpunt van de burgemeester af te vallen; dat de stelling dat het onbegonnen werk is een quasi-permanent politietoezicht in de buurt te organiseren in ieder geval redelijk lijkt; dat verzoeker er niet in slaagt met een verwijzing naar de mogelijkheid om de straat verkeersvrij te maken de onevenredigheid van de tegen-

over zijn inrichting genomen maatregel aan te tonen; dat ook het aanbod om straatprostituees uit zijn inrichting te weren voorkomt als een veeleer theoretische maar praktisch onhaalbare oplossing voor het probleem; dat voor het overige verzoeker niet duidelijk maakt waarom de burgemeester de verkeersoverlast, zoals hij die voor dit geval begrijpt, niet zou kunnen regelen op grond van zijn bevoegdheid om de openbare orde te handhaven; dat het middel niet ernstig is;

10.1.1. Overwegende dat verzoeker in een zesde middel de onaangepastheid van de maatregel, bekeken in functie van de vrijheid van handel die de wetten hem garanderen, aanklaagt; dat volgens hem de maatregel niet aangepast is aan de ernst van de verstoring van de openbare orde waaraan hij wil verhelpen;

Overwegende dat de burgemeester daarop geantwoord heeft wat volgt :

"Van een onaangepaste schending van de vrijheid van handel en nijverheid is evenmin sprake.

Artikel 134quater van de Nieuwe Gemeentewet verleent aan de burgemeester enkel de bevoegdheid tot het nemen van één soort maatregel : een tijdelijke sluiting. Een aanpassing naar de aard van de maatregel valt buiten deze bevoegdheid. De ordeverstoring, zoals vastgesteld, is duidelijk zeer ernstig. Deze ordeverstoring treedt op in de Koopliedenstraat, een buurt waar de stad in het recente verleden belangrijke inspanningen deed tot buurtherwaardering en waar de residentiële functie herleeft. Slechts een gedurende een voldoende lange tijd geldende maatregel die verzekert dat de prostituees zich met hun klanten niet meer in de inrichtingen van deze buurt aanmelden kan een halt toeroepen aan de ordeverstoring en een trendbreuk in het gedrag van prostituees en klanten.

Vermits het beoogde doel daarbij slechts bereikbaar is bij sluiting van beide hotels in de straat, past het de duur van de maatregel aan te passen. Het hotel 'Studio Rose' werd reeds gesloten bij besluit van 24 december 1999, en de schorsingsvordering tegen deze maatregel werd verworpen bij arrest van de Raad van State nr. 84.493 van 4 januari 2000. Een sluiting van hotel 'Europe', beperkt tot de periode waarin het

naastgelegen hotel nog is gesloten, moet dan ook, in de huidige omstandigheden, als voldoende worden beschouwd";

10.1.2. Overwegende dat verzoeker daar nu tegen inbrengt dat "het absoluut vast moet staan dat de genomen maatregel de enige mogelijkheid moet zijn om de verstoring van de openbare orde te doen verdwijnen" en dat hij niet het slachtoffer mag zijn van de omstandigheid dat de overheid tekortschiet in haar opdracht om met andere middelen de openbare orde te verzekeren; dat hij ook stelt dat nergens wordt aangetoond dat de duur van de opgelegde maatregel "verantwoord is om de beoogde openbare orde te herstellen";

10.2. Overwegende dat de verwerende partij daar op antwoordt dat de burgemeester op grond van artikel 134quater slechts één maatregel kan nemen, met name de inrichting sluiten, dat de ordeverstoring in dit geval "duidelijk zeer ernstig (is)" voor een buurt waar belangrijke herwaarderingsinspanningen zijn geleverd en dat een maatregel slechts effect kan hebben indien hij gedurende een voldoende lange tijd gehandhaafd blijft opdat er een trendbreuk zou optreden in het gedrag van de prostituees en hun klanten; dat zij besluit dat een sluiting niet noodzakelijk de enig mogelijke maatregel moet zijn, maar dat in dit geval het alternatief, te weten meer politietoezicht, niet haalbaar was;

10.3. Overwegende dat de verwerende partij niet kan gevolgd worden waar zij van oordeel is dat in aangelegenheden als de onderhavige de burgemeester alleen maar kan optreden op grond van artikel 134quater; dat immers, zoals uiteengezet in het arrest BVBA HOREX, nr. 82.276 van 16 september 1999, de burgemeester op grond van artikel 133, lid 2, van de nieuwe gemeentewet over een waaier van mogelijkheden beschikt om de openbare orde te handhaven zodat een keuze voor de

toepassing van artikel 134quater gesteund moet zijn op deugdelijke motieven die aantonen dat de tijdelijke sluiting van de inrichting de meest aangepaste maatregel is om de openbare orde in de buurt te verzekeren;

Overwegende dat, waar de vrijheid van handel in concurrentie komt met de noden van de ordehandhaving, de vereisten van de openbare ordehandhaving de voorrang moeten krijgen op de individuele vrijheid; dat de opgelegde maatregel, bekeken vanuit de verschillende mogelijkheden waarover de overheid beschikt, wel een zo min mogelijke last moet teweegbrengen voor de burger die hem moet ondergaan; dat, zoals reeds bij de bespreking van het vijfde middel aangegeven, de door verzoeker aan de orde gestelde alternatieven om de bewezen ordeverstoring in de buurt tegen te gaan niet overtuigen; dat er dan ook geen redenen zijn om de beslissing onaangepast te bevinden; dat het ook niet onredelijk is te hopen, zoals de burgemeester doet, dat een sluiting voor drie maanden de gedragspatronen die ter plaatste zijn gegroeid kan wijzigen; dat het middel niet ernstig is;

11.1.1. Overwegende dat verzoeker in een zevende middel aanvoert dat de bevoegdheid van de burgemeester overeenkomstig artikel 134quater van de nieuwe gemeentewet uitzonderlijk is en dus beperkend geïnterpreteerd moet worden zodat, indien artikel 121 van de nieuwe gemeentewet aan de gemeenteraad de bevoegdheid verleent om regelend op te treden ten aanzien van de openbare zedelijkheid, die bevoegdheid niet automatisch ook aan de burgemeester toekomt;

Overwegende dat de burgemeester daarop geantwoord heeft wat volgt :

"Als laatste verweermiddel wordt de schending van artikel 121 en 135 van de gemeentewet opgeworpen. Met

de voorgenomen sluiting zou de burgemeester zich onwettig inlaten met de handhaving van de openbare zedelijkheid.

De sluitingsmaatregel beoogt evenwel niet om prostitutie tegen te gaan of onmogelijk te maken. Met een handhaving van de morele openbare orde heeft de maatregel geen uitstaans. De maatregel beoogt aan de verstoring van de materiële openbare orde en rust in de buurt, zoals vastgesteld tijdens het administratief onderzoek, te verhelpen";

11.1.2. Overwegende dat verzoeker daar nu tegen inbrengt dat de burgemeester het middel niet correct beantwoord heeft;

11.2. Overwegende dat met het bestreden besluit de burgemeester een bijzondere maatregel treft teneinde de openbare orde in de Koopliedenstraat te herstellen; dat hij de bevoegdheid daarvoor haalt uit artikel 133, lid 2, van de nieuwe gemeentewet, dat aan de burgemeester de algemene bevoegdheid verleent om alle politiereglementen concreet ten uitvoer te leggen en uit artikel 134quater van de nieuwe gemeentewet dat aan de burgemeester een bijzondere mogelijkheid biedt om op te treden; dat, waar de burgemeester in dit geval de verstoring van de orde legt in de aanwezigheid van straatprostitutie in de buurt en hij verwacht dat de openbare orde hersteld zal worden door het verdwijnen van die activiteit, dat niet betekent dat hij een maatregel neemt in de zin van artikel 121 van de nieuwe gemeentewet; dat het middel niet ernstig is;

12.1. Overwegende dat verzoeker in een achtste middel aanvoert dat het bestreden besluit niet op behoorlijke motieven steunt omdat er van uit gegaan wordt dat alles wat in de buurt misloopt te wijten is aan de aanwezigheid van prostituees in de straat en dat de burgemeester de op hem rustende zorgvuldigheidsverplichting geschonden heeft door zich niet op concrete feiten te steunen; dat hij in dat verband uiteenzet dat

de verwijzing naar "260 processen-verbaal (...) wegens verkeersovertredingen" ongeloofwaardig is;

12.2. Overwegende dat, in de huidige stand van het geding, vastgesteld wordt dat de burgemeester zijn beslissing gesteund heeft op een aantal glasheldere verslagen van de politie; dat de feitelijke en zeer concrete gegevens die uit die verslagen blijken met betrekking tot de avondlijke en nachtelijke activiteiten in de straat door verzoeker op geen enkele wijze tegengesproken zijn; dat de enkele verwijzing naar het ongeloofwaardig karakter van de vermelding dat er 260 verkeersovertredingen zijn vastgesteld geenszins volstaat om de geloofwaardigheid van het ganse administratief onderzoek op de helling te zetten; dat in de huidige stand van de rechtspleging vastgesteld wordt dat de door verzoeker voorgelegde gegevens niet volstaan om te stellen dat de burgemeester geen redenen had om het bestreden besluit te treffen; dat het middel niet ernstig is;

13.1. Overwegende dat verzoeker tenslotte in een negende middel aanvoert dat zijn inrichting voor meer dan twee maanden gesloten wordt zonder dat een illegaal gedrag in zijn hoofd vastgesteld is en enkel met het oog op "de vrijwaring van de buurt" hetgeen neerkomt op een ontzetting uit zijn eigendom zonder billijke en voorafgaande schadevergoeding; dat hij de schending aanvoert van artikel 16 van de grondwet en van artikel 1 van het eerste aanvullend protocol EVRM;

13.2. Overwegende dat de verwerende partij opmerkt enerzijds dat het sluiten van een inrichting geen onteigening is maar een eigendomsbeperking van korte duur en anderzijds dat verzoeker niet toelicht op welke wijze het bestreden besluit een schending zou inhouden van het genoemde aanvullend protocol;

13.3. Overwegende dat een beslissing om met het oog op de handhaving van de openbare orde een inrichting te sluiten geen onteigening is; dat verzoeker tevergeefs de schending inroept van de daarop betrekking hebbende reglementen; dat het middel niet ernstig is;

14. Overwegende dat geen van de door verzoeker aangevoerde middelen ernstig zijn; dat de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid om die reden verworpen wordt,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering, bepaald op zeventuizend frank, komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op een februari 2000, door :

de HH. A. VANDENDRIESSCHE,

W. GEURTS,

De griffier,

W. GEURTS.

wnd. kamervoorzitter,
staatsraad,

toegevoegd griffier.

De voorzitter,

A. VANDENDRIESSCHE.