

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.431 van 5 januari 2023
in de zaak A. 238.011/X-18.301**

In zake: 1. de BV VINCI CLUB
2. Jamal BEN SADDIK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kris Luyckx
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 122 bus 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jim Deridder
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 210A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 27 december 2022, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “het besluit van de Burgemeester van de stad Antwerpen van 23 december 2022 inhoudende een exploitatieverbod van de inrichting genoemd ‘Vinci Club voor de periode lopende van maandag 26 december 2022, 0.00 uur tot en met zaterdag 25 februari 2022, 23.59 uur met referte ‘MV/BH/Cruyslei54A’”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 januari 2023, om 14.00 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Tweede verzoeker en advocaat Kris Luyckx, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Jim Deridder, die 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. Eerste verzoekster is de uitbater van een nieuwe fitness- en kickboksclub ‘Vinci Club’ die op 2 januari 2023 de deuren wil openen. Tweede verzoeker is de bestuurder van eerste verzoekster. De club is gelegen in de Cruyslei 54A te 2100 Deurne en te bereiken via een doorgang, onder appartementen, die uitgaat op een binnenplaats. Een poort sluit de doorgang af.

Op 13 december 2022 wordt zwaar vuurwerk door de gesloten poort gegooid. Op het pand van nr. 52 worden onder meer de vermeldingen “DOOD” en “JBS” – de initialen van tweede verzoeker – aangebracht. De toegangsdeur naar de appartementen wordt zwaar beschadigd.

Door de politie wordt op 13 december 2022 een administratieve akte opgesteld waarin aan de burgemeester van de stad Antwerpen wordt gevraagd

tegen Vinci Club bestuurlijke maatregelen te nemen “[d]it ingevolge verschillende geweldsdelicten gericht tegen de personen welke gelinkt zijn aan deze vennootschap”. Namelijk werden er in de periode juni-juli 2022 “diverse geweldsdelicten gepleegd jegens de familie Ben Saddik Jamal en de gelieerde vennootschappen”.

Met brieven van 14 december 2022 worden verzoekers uitgenodigd om te worden gehoord over het voornemen van de burgemeester “om maatregelen te nemen, waaronder een sluiting van de inrichting, op grond van de artikels 133 en 135 van de Nieuwe Gemeentewet”.

De hoorzitting heeft plaats op 21 december 2022. Verzoekers leggen een verweerschrift neer.

Met de thans bestreden beslissing van 23 december 2022 verbiedt de burgemeester, op grond van de artikelen 133 en 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, in de inrichting ‘Vinci Club’ enige vorm van uitbating of activiteit uit te oefenen vanaf 26 december 2022 tot en met 25 februari “2022” (lees: 2023). Gemotiveerd wordt onder meer dat in de zomer van 2022 de woningen en uitbatingen gelieerd aan de familie Ben Saddik tot negenmaal toe gevisieerd werden met gewelddadige aanslagen, dat de graffiti “DOOD” en “JBS” op het naburige pand duidelijk maken dat de inrichting van verzoekers geen willekeurig doelwit was, en dat er een imminente dreiging voor de openbare orde en veiligheid is, ook al kan tweede verzoeker worden beschouwd als slachtoffer van de gewelddadige incidenten en al stuurt hij ze niet aan. *In fine* van de bestreden beslissing overweegt de burgemeester:

“In de afweging met de private belangen van betrokkene, in het bijzonder de financiële investeringen die de betrokkene heeft gedaan om een zaak op te richten, de zware kosten (huur, materiaal) en het financieel nadeel [dat] hij zou ondervinden wanneer de zaak in januari niet zou openen, wordt een sluiting van onbepaalde duur thans niet proportioneel geacht. Een sluiting van twee maanden wordt voorlopig noodzakelijk geacht om de bedreigingen voor de openbare veiligheid op korte termijn te beperken.

Na afloop van deze termijn zal de gevaarsdreiging opnieuw worden geëvalueerd door de politie. Indien er dan nog steeds ernstige aanwijzingen zijn dat de openbare veiligheid in en rondom de inrichting van de betrokkene in het gedrang komt, kan de opgelegde sluiting verlengd worden.”

IV. Schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

V. Voorwaarde van een ernstig middel

Standpunt van de partijen

5.1. Verzoekers leiden een *eerste middel* af uit de schending van de materiële motiveringsplicht. Toegelicht wordt dat in de bestreden beslissing geen rekening wordt gehouden met de feitelijke en juridische gegevens die verzoekers tijdens de hoorzitting bijbrachten. Benadrukt wordt dat het niet bewezen is dat inrichtingen in het verleden gevisieerd zijn geworden om reden van hun band met de familie Ben Saddik. Op het ogenblik waarop dat gebeurde, was er immers geen link meer tussen de inrichtingen en de familie Ben Saddik. Bovendien wordt op geen enkele manier aannemelijk gemaakt dat de uitbating van de Vinci Club op enige wijze zou bijdragen aan de verstoring van de openbare orde. Het tegendeel is waar: de oprichting van de fitnessclub is juist in het belang van de openbare orde en openbare veiligheid, doordat ermee tegemoetgekomen wordt aan de groeiende vraag naar kwalitatieve sportbeoefening.

De vraag rijst, aldus verzoekers, “hoe een preventieve maatregel kan worden opgelegd aan een vennootschap wiens uitbating nog niet werd opgestart, daarbij stellende dat de effectieve uitbating het risico voor de openbare orde en veiligheid nog zal vergroten”. Voor de motivering van een preventieve, bestuurlijke politiemaatregel zijn “enkel de overtuigende elementen die het al te grote risico op materiële ordeverstoringen aantonen” relevant. Die overtuigende elementen zijn niet voorhanden.

5.2. In een *tweede middel*, afgeleid uit de schending van het subsidiariteitsbeginsel, betogen verzoekers dat een sluiting van twee maanden dramatische financiële gevolgen heeft, die niet proportioneel zijn. Het is aan de overheid om op passende wijze in te staan voor de bescherming van haar burgers. Willen verzoekers gerust hun steentje bijdragen, een preventieve sluiting van twee maanden is te verregaand. Alternatieven zijn wel degelijk voorhanden. Niet alleen is er de camerabewaking waarin verzoeker voorzag, ook zou er een verhoogd politioneel toezicht georganiseerd kunnen worden.

5.3. In een *derde middel* voeren verzoekers de schending aan van het evenredigheids- en proportionaliteitsbeginsel. De burgemeester zegt zelf dat een sluiting van onbepaalde duur thans niet proportioneel zou zijn. Maar ook een tijdelijke sluiting van twee maanden zal door haar financiële repercussies de private belangen van verzoekers dermate schaden dat er zeker een faillissement dreigt.

5.4. Luidens een *vierde middel* schendt de bestreden beslissing de vrijheid van handel en nijverheid, zoals neergelegd in artikel II.2 van het wetboek economisch recht, in samenhang gelezen met het evenredigheidsbeginsel. Uiteengezet wordt dat bij het afwegen van de zorgvuldigheid van het feitenonderzoek en de deugdelijkheid van de gehanteerde motieven, tevens rekening moet worden gehouden “met de algemene problematiek van aanslagen in Antwerpen”: “Thans zijn immers meerdere jaren verstreken sinds de start van die ‘aanslagen’. In deze periode hebben de justitiële en administratieve overheden alvast ruim de kans gekregen om de problematiek in kaart te brengen en algemene

maatregelen te nemen. Mocht blijken dat verzoekers op de één of andere wijze betrokken zouden zijn bij die aanslagen, als geïdентificeerd slachtoffer of anders, dan [hadden zij] hierover toch minstens al ondervraagd [moeten zijn] geworden. Verzoekers menen dan ook dat de nood om ineens een sluiting van twee maanden op te leg[g]en niet aannemelijk wordt gemaakt.”

Beoordeling

6. De in het vierde middel aangevoerde vrijheid van handel en nijverheid is niet absoluut. Ze kan aan beperkingen worden onderworpen, onder meer op grond van het artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet dat aan de gemeenten opdraagt om ten behoeve van de inwoners in een goede politie te voorzien over de openbare veiligheid en rust.

Het optreden van de gemeente die deze vrijheid beperkt, moet kunnen steunen op draagkrachtige motieven en een redelijk verband van evenredigheid vertonen met de concrete ordehandhavingsbehoeften.

7. Te dezen voert de verwerende partij als motieven voor de opgelegde sluiting aan, samengevat, dat de openbare orde is verstoord door een gewelddadig incident waarbij de Vinci Club van verzoekers rechtstreeks wordt geïdентificeerd, dat dit gebeurt “in nasleep van eerdere aanslagen gericht tegen de familie Ben Saddik”, en dat er een ernstig risico bestaat dat er zich in de nabije toekomst gelijkaardige geweldsdelicten zullen voordoen rond de club.

8. In de bestreden beslissing legt de burgemeester duidelijk, en vooralsnog voldoende overtuigend, uit waarom hij – met de politie-inspecteur in diens administratieve akte van 13 december 2022 – aanneemt dat de inrichting van verzoekers “geen willekeurig doelwit was”, maar past in een reeks eerdere aanslagen die gericht zijn tegen familieleden van tweede verzoeker en tegen vennootschappen die in verband met familieleden van tweede verzoeker gebracht worden.

Dat er op het moment van de aanslagen tegen de vennootschappen “geen link meer [was] met de familie Ben Saddik”, belet, zoals de verwerende partij in de nota opmerkt, niet dat de aanslagen “door die (gewezen) banden zijn ingegeven” – vooral niet nu, zoals nog in de nota wordt uiteengezet, het verbreken van de link met de vennootschappen pas kort voor de aanslagen gebeurde en de daders allicht niet dagelijks de bijlagen bij het Belgisch Staatsblad raadplegen.

9. Voorts lijkt het betoog van verzoekers dat op geen enkele wijze aannemelijk wordt gemaakt dat de uitbating van de Vinci Club zou bijdragen aan de verstoring van de openbare orde, zonder grond te zijn.

Nog vooraleer de inrichting officieel geopend is, wordt er door een poort, in het holst van de nacht, vuurwerk van zwaar kaliber naar gegooid. Daarbij wordt de toegangsdeur naar een appartementsgebouw zwaar beschadigd en wordt de hele buurt danig opgeschrikt. Vlakbij worden met een spuitbus “DOOD” en de initialen van tweede verzoeker aangebracht.

Dit volstaat, ten minste in de huidige stand van de procedure, opdat kan worden gesproken van een aanzienlijke en effectieve verstoring van de materiële openbare orde door het incident tegen de Vinci Club, ook al was de club nog niet eens formeel open. Dat verzoekers juist het tegendeel van een verstoring van de openbare rust en veiligheid beogen en willen bijdragen tot de volksgezondheid en economische groei van de stad Antwerpen verandert dat niet.

10. Gelet op de aanslag tegen de inrichting van verzoekers, die bovendien lijkt te passen in een campagne van gewelddadige incidenten tegen de familie Ben Saddik, waarvan tweede verzoeker, enige bestuurder van de inrichting, deel uitmaakt, is het op het eerste gezicht niet meer dan normaal dat de burgemeester meent dat er zich maatregelen opdringen met het oog op het herstel

van de openbare orde en van het geschokte veiligheidsgevoel van de omwonenden, en om toekomstige aanslagen te voorkomen.

Volgens verzoekers was het evenwel niet nodig om een sluiting op te leggen en kon de burgemeester met een minder ingrijpend middel hebben volstaan. Concreet wordt in het verzoekschrift melding gemaakt van camerabewaking en een verhoogd politioneel toezicht. Ter terechtzitting wordt zelfs gesproken van “tig” alternatieven.

11. Vastgesteld wordt dat verzoekers tijdens de hoorzitting, in hun verweerschrift of mondelinge verweer, zelf geen andere, minder ingrijpende maatregel hebben geopperd dan het ter beschikking stellen van hun camerabeelden. De burgemeester heeft dat in de bestreden beslissing, op het eerste gezicht op goede grond, onvoldoende geacht omdat uit eerdere geweldincidenten tegen de inrichtingen gelinkt aan de familie Ben Saddik was gebleken dat de daders “niet terugdeinzen voor bewakingscamera’s, noch van private personen noch van de politiediensten”.

Wat een verhoogd politietoezicht betreft, waarvan verzoekers voor het eerst in het verzoekschrift gewag maken, merkt de verwerende partij in de nota, evenzeer op het eerste gezicht terecht, op dat het niet evident is om schaars politiepersoneel in te zetten voor de beveiliging van de exploitatie van een private handelszaak.

Ten minste in de huidige stand van de procedure neemt de Raad van State aan dat de burgemeester een sluiting noodzakelijk mocht achten.

12. Hoe lang de sluiting voor het herstel van de openbare orde en de toekomstbeveiliging nodig is, staat ter beoordeling van de burgemeester. Zijn inschatting moet berusten op een gedegen en evenwichtige afweging van alle betrokken belangen.

Daartoe behoort beslist, maar geenszins uitsluitend, het belang van verzoekers, die door de burgemeester zelf als een slachtoffer worden bestempeld en tegen wie hij uitdrukkelijk niets verwijtbaars in aanmerking neemt. In verband met hun belangen blijkt dat zij tijdens de hoorzitting, en overigens ook in de besproken vordering tot schorsing, deden gelden dat zij door een sluiting dreigen “een astronomische financiële schade” te lijden, en dat dit door de verwerende partij ogenschijnlijk niet ernstig wordt betwist.

Evident is er ook het belang van de omwonenden en de bezoekers van de Vinci Club. Zijn er met betrekking tot de doelmatigheid van een sluiting ter bescherming van hun veiligheid weliswaar kanttekeningen te maken, voorshands ziet de Raad van State geen reden om aan te nemen dat een sluiting van twee maanden zonder redelijk verband van evenredigheid met de concrete ordehandhavingsbevoegdheden zou zijn.

De kanttekeningen zien hierop dat wat de veiligheid van de omwonenden betreft, een (lange) sluiting maar weinig lijkt te kunnen bijbrengen. De inrichting van verzoekers was per slot van rekening ook op 13 december 2022 gesloten; het stond de aanslag die de directe aanleiding is geweest voor de bestreden beslissing, niet in de weg. Voorts blijkt de aanslag van 13 december 2022 plaats te hebben gehad om 02.15 u en hadden ook verreweg de meeste andere aanslagen waarbij de aanslag van 13 december 2022 lijkt aan te sluiten, plaats in het midden van de nacht. Dit is ruim buiten de uren waarin de Vinci Club geopend is en waarop dus klanten het slachtoffer kunnen worden.

Het doet er op het eerste gezicht niettemin niet aan af dat de burgemeester, binnen de grenzen van wat redelijkerwijze als evenwichtig en proportioneel is te aanzien, een sluiting van de Vinci Club gedurende twee maanden nodig mocht vinden om de rust in de omgeving ervan te laten terugkeren en de onveiligheidsgevoelens van de omwonenden te doen bedaren, zodat de openbare orde hersteld wordt.

13. In zoverre de bestreden beslissing niet uitsluit dat de opgelegde sluiting na een nieuw onderzoek verlengd wordt, lijkt het wel vereist dat voor die verlenging, wil ze rechtmatig zijn, afdoende steun kan worden gevonden in nieuwe, gewijzigde omstandigheden.

14. Samenvattend berusten de bestreden beslissing en de beperking van de vrijheid van handel en nijverheid die ze inhoudt, op het eerste gezicht op juiste motieven en lijkt de opgelegde sluiting van twee maanden niet disproportioneel. De aangevoerde middelen zijn niet ernstig.

Aldus blijkt één van de cumulatieve voorwaarden voor een schorsing niet vervuld. Deze vaststelling volstaat om de vordering te verwerpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

2. Verzoekers worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf januari tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust