

# Raad van State, 17 mei 2016, 10<sup>de</sup> kamer

Arrest nr. 234.755 van 17 mei 2016 in de zaak A. 219.161/X-16.612.

In zake:

1. de BVBA V.

2. S. T.

bijgestaan en vertegenwoordigd door advocaat W. L. kantoor houdend te (...) bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de STAD ANTWERPEN, vertegenwoordigd door;

1. het college van burgemeester en schepenen

2. de burgemeester

bijgestaan en vertegenwoordigd door advocaat J. R. kantoor houdend (...)bij wie woonplaats wordt gekozen

## *I. Voorwerp van de vordering*

De vordering, ingesteld op 7 mei 2016, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het verbod van de burgemeester van de stad Antwerpen van 29 april 2016 om in de inrichting K. , (...) enige vorm van activiteit of uitbating uit te oefenen vanaf zaterdag 7 mei 2016 tot en met zaterdag 6 augustus 2016 - "dit onder verbeurte van een dwangsom ad 3.000,00 €per dag dat deze schorsing niet wordt gerespecteerd".

## *II. Verloop van de rechtspleging*

De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 mei om 11 uur.

Kamervoorzitter J. L. heeft verslag uitgebracht.

Advocaten W. L. en F. L., die verschijnen voor de verzoekende partijen, en advocaat J. R., die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur S. D. 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*

Met brieven van 27 juni 2014 worden de verzoekers, respectievelijk uitbaatster en zaakvoerder van K. , (...), opgeroepen om door de burgemeester van de stad Antwerpen te worden gehoord

over aanwijzingen van mensenhandel in hun inrichting en over zijn voornemen om de instelling te sluiten op grond van artikel 134quinquies van de nieuwe gemeentewet.

Uiteindelijk deelt de burgemeester met een schrijven van 18 juli 2014 mee niet tot een bestuurlijke sluiting te zullen overgaan. De verzoekers worden evenwel formeel gewaarschuwd en er wordt hun uitdrukkelijk gevraagd een einde te stellen aan gelijk welk gedrag binnen de inrichting waardoor de openbare orde en veiligheid in gevaar komt, met inbegrip van de vastgestelde feiten. Meegedeeld wordt ook dat niet gearzeld zal worden om, bij vaststelling van nieuwe feiten in de zin van artikel 134quinquies van de nieuwe gemeentewet, maatregelen te nemen

Na nieuwe vaststellingen deelt de burgemeester op 18 maart 2016 aan de procureur des Konings mee voornemens te zijn de inrichting van verzoekers te sluiten. Hij vraagt of daartegen bezwaar bestaat en eventuele relevante gegevens die de toepassing van artikel 134quinquies van de nieuwe gemeentewet ondersteunen, te willen meedelen.

De procureur des Konings deelt op 22 maart 2016 mee geen bezwaar te hebben. Zijns inziens zijn ernstige aanwijzingen voorhanden dat in de inrichting feiten van mensenhandel plaatsvinden. Hij verwijst daarvoor ook naar twee strafdossiers.

Bij brief van 4 april 2016 wordt eerste verzoekster opgeroepen om te worden gehoord over een eventuele sluiting van haar instelling op grond van artikel 134quinquies van de nieuwe gemeentewet. De hoorzitting heeft plaats op 19 april 2016.

Met het bestreden besluit van 29 april 2016 legt de burgemeester het verbod op om in de inrichting K. enige vorm van activiteit of uitbating uit te oefenen gedurende een termijn van drie maanden vanaf 7 mei 2016 tot en met 6 augustus 2016. Het besluit telt twintig bladzijden en put ter motivering inzonderheid uit een administratieve akte van 27 mei 2014, administratieve akten van 28 februari 2016 en 23 maart 2016, en twee strafdossiers.

#### *IV. Schorsingsvoorwaarden*

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*

##### *A. Eerste middel*

###### *Uiteenzetting van het middel*

De verzoekers voeren in een eerste middel de schending aan "van de rechten van verdediging bij de behandeling van de administratieve vordering".

In de eerste plaats zetten de verzoekers uiteen dat hun niet de mogelijkheid is gegeven om kennis te nemen van alle relevante stukken, bewijzen en informatie, doordat de verwerende partij van de

procureur des Konings recht tot inzage en kopie name inzake strafdossiers heeft gekregen en slechts een selectie uit die stukken bij het administratief dossier heeft gevoegd.

In de tweede plaats zijn de rechten op bijstand van een raadsman bij de hoorzitting geschonden doordat de verwerende partij zonder aanneembare reden van dwingend karakter weigerde gevolg te geven om de hoorzitting van 19 april 2016 wegens ziekte van de raadsman van de verzoekers op korte datum te verdagen.

### Beoordeling

Te dezen zijn op het eerste gezicht niet de rechten van de verdediging van toepassing, wel de verplichting om de betrokkene in staat te stellen nuttig voor zijn belangen op te komen.

Met een brief van 18 maart 2016 vraagt de burgemeester naar de eventuele bezwaren van de procureur des Konings tegen een bestuurlijke sluiting van de inrichting van de verzoekers en informeert hij naar relevante gegevens die de toepassing van artikel 134quinquies ondersteunen. Geantwoord wordt onder meer dat het parket kennis heeft van strafdossiers "waarin duidelijke aanwijzingen aanwezig zijn dat in deze inrichting feiten van mensenhandel plaatsvinden". Onder verwijzing naar twee strafdossiers wordt toegelicht dat de onderzoeken "een trafiek van illegale Nigeriaanse jonge vrouwen bloot[legt], die bij aankomst in België door hun uitbouter naar het K. worden gebracht, om daar als prostitué klanten te ronselen, waarna het verdiende geld aan de pooier dient te worden afgegeven".

In dit licht lijkt het niet onregelmatig dat de verwerende partij ook de stukken uit deze strafdossiers die op de inrichting van de verzoekers betrekking hebben, in het administratief dossier liet opnemen. Dat, zoals de verzoekers opperen, verwacht mag worden dat de verwerende partij relevante informatie à decharge heeft weggelaten, lijkt in de huidige stand van zaken niet meer dan een gratuite bewering.

Het eerste middelonderdeel is niet ernstig.

Eerste verzoekster is met een brief van 4 april 2016, die zij op 6 april 2016 ontving, uitgenodigd om te worden gehoord op 14 april 2016. Met een brief van 13 april 2016 vraagt zij een uitstel op korte datum.

Daags voor de nieuwe datum van 19 april 2014 vraagt de raadsman, wegens ziekte, een nieuw uitstel "naar einde april of begin mei". Door de verwerende partij wordt geantwoord dat de hoorzitting niet nogmaals kan worden verdaagd, en wordt de raadsman verzocht zich te laten vervangen of een nota te bezorgen.

Uiteindelijk verschijnt de zaakvoerder, tweede verzoeker, ter hoorzitting. Het blijkt niet dat hij enig voorbehoud heeft gemaakt. Alleszins wordt hij mondeling gehoord en legt hij een schriftelijke verweernota met argumenten neer.

In de gegeven omstandigheden komt ook het tweede onderdeel van het middel, tenminste voorlopig, niet ernstig voor.

## B. Derde middel

### Uiteenzetting van het middel

De verzoekers voeren in een derde middel aan dat het bestreden besluit niet voldoet "aan de vereiste van een formele, duidelijke, precieze, adequate, geldige en voldoende motivering".

Geargumenteed wordt in de eerste plaats dat de administratieve akte van 27 mei 2014 en de vaststellingen uit een nog verder verleden, niet tot grond van het bestreden besluit kunnen leiden omdat ze al in 2014 het voorwerp van een administratief onderzoek zijn geweest en dat onderzoek tot niets heeft geleid. Voorts bekritisieren de verzoekers dat in het administratief dossier "allerhande randinformatie" is opgenomen waarvan de accuraatheid en waarachtigheid niet achterhaald kan worden en dat ook de identiteit van de Afrikaanse vrouwen die werden aangehouden niet in het besluit of het dossier kan worden gevonden.

Met de toepassing van artikel 134quinquies van de nieuwe gemeentewet moet zeer omzichtig en voorzichtig worden omgesprongen. Normaal behoort een onderzoek naar mensenhandel en mensensmokkel tot het werkveld van de procureur des Konings en de onderzoeksrechter. In een administratieve procedure genieten de betrokkenen niet de uitgebreide garanties die in een strafonderzoek gelden.

Getoetst aan de relevante strafrechtelijke wetsbepalingen, blijkt dat de betichtingen te dezen "volledig uit de lucht gegrepen zijn, zeer tendentius zijn en van een grote vooringenomenheid getuigen": "het weze duidelijk dat verzoeker geen hand- en spandiensten (aanwerven, vervoeren, overbrengen, huisvesten, opvangen en wisselen) verleent aan obscure figuren die er een gewoonte van maken de zwakke positie van dames van een bepaalde origine uit te buiten met het oog op het plegen van prostitutie teneinde '...eens anders driften te voldoen'".

### Beoordeling

De bestreden beslissing zoekt haai- rechtsgrond in artikel 134quinquies van de nieuwe gemeentewet:

"Indien er ernstige aanwijzingen zijn dat in een inrichting feiten plaatsvinden van mensenhandel als bedoeld in artikel 433quinquies 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 burgemeester is gemachtigd om de inrichting te doen verzegelen indien het sluitingsbesluit niet wordt nageleefd. Het sluitingsbesluit wordt ter kennis gebracht van de gemeenteraad op de eerste daaropvolgende zitting. De sluitingsmaatregel duurt maximum zes maanden. Na het verstrijken van deze termijn vervalt het besluit van de burgemeester."

Op het eerste gezicht maakt de bepaling de sluiting van de inrichting afhankelijk van de aanwijzingen dat er in de inrichting feiten van mensenhandel of -smokkel plaats hebben, ongeacht wie aan die feiten schuld heeft

Wat de concrete ernstige aanwijzingen van mensenhandel en -smokkel zijn die de verwerende partij in aanmerking heeft genomen, wordt in het bestreden besluit zeer uitvoerig en gedetailleerd opgesomd.

De gegevens met betrekking tot 2014 en vroeger, maken er maar een klein onderdeel van uit. Het lijkt bovendien ten onrechte dat ze reeds in 2014 definitief zijn afgehandeld en dat ze bij het nemen van de bestreden beslissing zonder meer buiten beschouwing moesten blijven. Immers liet de verwerende partij ter zake met een brief van 18 juli 2014 aan de verzoekers weten dat de omstandigheid dat hij niet tot een bestuurlijke sluiting overging, geen afbreuk deed aan de vastgestelde feiten en dat bij vaststelling van nieuwe feiten in de zin van artikel 134quinquies van de nieuwe gemeentewet niet gearzeld zou worden om maatregelen te nemen.

De kritiek van de verzoekers op sommige "randinformatie" lijkt inderdaad maar informatie in de kantlijn te betreffen, namelijk bijkomstige informatie zonder doorslaggevend belang.

Met de verwerende partij, in haar nota, wordt voorts aangenomen dat de grief in verband de niet-vermelding van de identiteit van de Afrikaanse vrouwen die werden aangehouden, feitelijke grond mist.

In de bestreden beslissing wordt uit de opgesomde aanwijzingen geconcludeerd:

"Uit al deze gegevens blijkt dat er ernstige aanwijzingen zijn dat in de inrichting gekend en/of genoemd "t K. feiten van mensenhandel als bedoeld in artikel 433quinquies van het Strafwetboek plaatsvinden. Het is immers duidelijk dat de inrichting dienst doet als 'werkplaats' van meisjes die in Nigeria geronseld worden onder het mom van valse beloftes en in "t K.' verplicht worden door hun pooiers (madame) klanten te ronselen om zich te prostitueren. De inkomsten van dit seksueel misbruik moeten worden afgestaan om hun, onder Voodoo bezweerde, hoge reisschulden af te betalen aan de pooier, die gebruik maakt van bedreigingen, geweld en voooottechnieken. Deze meisjes werken er onder valse identiteit in de illegaliteit, zonder verblijfsdocumenten of voldoende taalkennis, met povere financiële middelen, beperkte bewegingsvrijheid en onder controle van hun pooier. Het 't K. fungeert hierbij als centrale opvang en plaats van tewerkstelling voor deze meisjes, het is de uitvalsbasis van de seksuele uitbuiting, het doel van de mensenhandel. Dat meerdere van deze in "t K.' tewerkgestelde meisjes, wensen erkend te worden als slachtoffer van mensenhandel, versterkt dit gegeven.

De procureur des Konings bevestigde dan ook terecht dat er niet alleen de vaststellingen zijn uit de administratieve akte maar tevens uit de voormelde strafdossiers, waaruit blijkt dat in het "t K.' feiten van mensenhandel plaatsvinden.

Deze vaststellingen worden door de uitbaatster van "t K.' niet ernstig betwist: de problematiek wordt enkel genegeerd hetzij door argumenten die niet terzake doen, door tegen beter weten in het dagelijks gebeuren in de drankgelegenheden op grove wijze te ontkennen of door maatregelen te nemen die de schijn van medewerking opwekken maar die enkel randproblematieken rake.

De beweringen van de zaakvoerder van de uitbaatster van "t K.', zowel in zijn verweerschrift als tijdens de hoorzitting, over de bestrijding van drugs, leurhandel en andere onregelmatigheden zoals diefstal en zijn visie over het gebruik van condooms, doen in dit kader immers niet terzake. De signalen van prostitutie en mensenhandel worden door de zaakvoerder afgedaan door ze te kaderen in een vluchtelingenproblematiek en bedelgedrag. Dat de dames zich omkleeden in de inrichting wordt niet ontkend, maar wordt teruggebracht tot de temperatuurverschillen in en buiten

de inrichting. Verder zou hun kledij normaal zijn en minder sexy dan sommige blanke vrouwen of travestieten in het café. Dat de barman dames hielp om zich te onttrekken aan de politiecontroles is verantwoord omdat de politie ook zou liegen en bedriegen. De beschildering van de ramen zou gebeurd zijn met het oog op de instandhouding van de ramen, die meer dan eens bekogeld werden door buitengezette klanten. Over het onderwerp van de beschildering zelf, wordt niet gerept. Verder beweert de uitbater dat seksuele handelingen in zijn inrichting verboden zijn en gehandhaafd worden in de mate van wat wettelijk wordt toegelaten. Zo kunnen afspraken tussen klanten onderling niet verhinderd worden, gelet op de privacywet. Tenslotte argumenteert de zaakvoerder van de uitbaatster dat de nood om de overvallen op het cliënteel aan te pakken nu uitmondt in een hetze van de politie tegen 'K.' zelf wat maakt dat hij nu zelf een geldautomaat in de inrichting heeft laten plaatsen.

Tijdens de hoorzitting gaf de zaakvoerder van de uitbaatster toe dat de meisjes weliswaar gedwongen worden maar toch niet naar hun land van herkomst terug willen, dat ze mannen bijvoorbeeld tijdens vrijgezellenfeestjes benaderen soms al bedelend om 5,00 euro. De zaakvoerder erkent zelfs dat sommige mannen de meisjes mee naar huis nemen waar ze moeten instaan voor het huishouden en soms als slavinnen behandeld worden. Overigens werd de uitbaatster reeds in de jaren '90 over deze illegale praktijken ingelicht door de politie, zo blijkt uit de hoorzitting. Dit gebeurde nogmaals in een formele waarschuwing van de burgemeester naar aanleiding van de administratieve akte van 27 mei 2014.

Het is duidelijk dat de uitbaatster haar medewerking verleent aan deze illegale praktijken door de 'werkomstandigheden' in zijn drankgelegenheden voor deze zwart Afrikaanse vrouwen te faciliteren: een bergplaats voor kledij, hulp bij de onttrekking aan controle, plaatsen van een condoom-en geldautomaat, beschildering op de vitrine. Het gaat om vrouwen die in precare omstandigheden naar België kwamen, hier leven in een afhankelijkheidspositie en gedwongen tewerkgesteld worden door een pooier om in het "K." seksueel uitgebuit te worden. Deze illegale praktijken leveren de uitbaatster inkomsten op en bezorgen haar een reputatie die ze koestert en stimuleert.

De politie was dan ook terecht van oordeel dat het uiterst onwaarschijnlijk is dat de zaakvoerder en diens werknemers, rekening houdend met de voormelde vaststellingen, geen weet zouden hebben van wat zich in de drankgelegenheden afspeelt. Integendeel, zij stellen het café zeer bewust ter beschikking aan de zwarte Afrikaanse dames om prostitutieactiviteiten te ontwikkelen."

Ten minste in de huidige stand van de procedure kunnen de verzoekers er niet van overtuigen dat die beoordeling foutief is.

Integendeel lijkt het luttele dat de verzoekers er in hun verzoekschrift tegen inbrengen alleen maar te bevestigen dat zij verkiezen hun ogen voor de praktijken in hun inrichting te sluiten, minstens die praktijken minimaliseren: het aanklappen van binnenkomende klanten door de Afrikaanse vrouwen noemen zij "sociale omgang hebben"; of kledij seksueel uitdagend is, hangt volgens hen "evidentelijk" af van de mate waarin een hoofdinspecteur zich "uitgedaagd" voelt; en dat er condooms in de handtassen worden aangetroffen is een goede zaak: bij intiem contact is het gebruik ervan alleen maar aan te moedigen.

Het middel is niet ernstig

#### C. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

Luidens een derde middel staat onmiskenbaar vast dat het opgelegde uitbatingsverbod voor een periode van 3 maanden disproportioneel is opzichtsens het doel dat verweerder meent te kunnen bewerkstelligen"; -verzoekers hebben reeds heel wat energie en kosten eraan besteed om de exploitatie op een correcte, veilige en buurtvriendelijke wijze uit te voeren; -de verwerende partij maakt gebruik van de zwaarste maatregel die de wet toelaat; -zij doet dat onmiddellijk, "voor de eerste maal en zonder daadwerkelijke voorafgaande contacten, berispingen of wat dan ook"

### Beoordeling

De verwerende partij motiveert de duur van de sluiting als volgt:

"De eigenaar van het pand, noch de uitbaatster gaven blijk zelf concrete en afdoende maatregelen te zullen nemen om deze illegale praktijken uit de inrichting te doen ophouden. Zoals gesteld haalt de uitbaatster belangrijke voordelen uit haar reputatie. Tot twee maal toe, en dit ondanks de waarschuwing, de controles van de bevoegde diensten en haar kennis over de illegale praktijken, werden opnieuw aanwijzingen van mensenhandel vastgesteld in de drankgelegenheden. Ook de eigenaar van het pand geeft aan geen reden te hebben om maatregelen te nemen. De kans is derhalve reëel dat deze illegale activiteiten herhaald worden,

Het bevelen van een tijdelijke sluiting van de betrokken plaats voor een bepaalde termijn is dan ook noodzakelijk. Een sluiting van de inrichting moet voldoende lang zijn om deze illegale praktijken een halt toe te roepen.

Gelet op de ernst en de duur van de vastgestelde feiten, is een sluitingsduur van drie maanden aangewezen. Deze termijn is noodzakelijk om daders, mededaders en andere betrokkenen te ontladen om de instelling te bezoeken en bij te dragen aan deze illegale praktijken. Deze termijn is ook nodig voor de uitbaatster en de eigenaar om de nodige maatregelen te nemen om deze illegale praktijken en hun gevolgen in de toekomst onmogelijk te maken."

Geen van de drie elementen die de verzoekers in het besproken middel aanvoeren, brengen die verantwoordelijkheid van de sluiting gedurende drie maanden, en van de evenredigheid ervan, op het eerste gezicht in het gedrang.

Eerder dan dat de verzoekers de problematiek van de mensenhandel in hun inrichting trachten tegen te gaan, futiliseren en negeren ze die. Revelerend in dit verband is de volgende passus uit de op 19 april 2016 afgelegde verklaring van tweede verzoeker, namens eerste verzoekster:

"De meisjes spreken Engels. Ze kunnen zich verstaanbaar maken. De meisjes zitten de hele dag op hun gsm te tokkelen en filmpjes te kijken. "Vroeger dansten deze dames in de inrichting. De vrouwen komen meestal toe per trein. Verder moet betrokkene er zich niet mee. Wel weet hij van de politie wat er zich precies afspeelt. De politie vertelde dit in de jaren '90. De politie, een zekere R., liet dan ook foto's zien. Ze zouden van de ene kant gedwongen worden, aan de andere kant willen ze ook wel blijven voor het geld. En willen ze geenszins terug naar het land van herkomst. De mannen die de inrichting bezoeken zijn meestal mannen van 50 jaar. In het weekend komen er ook mannen die vrijgezellenfeestjes houden. Zij worden benaderd door de vrouwen, die soms al bedelend om 5,00 euro vragen. Sommige mannen nemen een vrouw mee uit eten of naar huis, waar de vrouw tegen betaling instaat voor het huishouden. Sommige mannen maken van de

vrouwen quasi slavinnen. De vrouwen gaan vaak vluchten Ze zijn meestal alleenstaande mannen."

Artikel 134quinquies van de nieuwe gemeentewet, dat alleen in de mogelijkheid van een sluiting van de inrichting voorziet, laat een duur van maximaal zes maanden toe. De duur van drie maanden die de burgemeester te dezen oplegde, is dus niet de zwaarste maatregel die de wet toelaat.

Dat er voordien geen "kontakten, berispingen of wat dan ook" geweest zijn, lijkt onjuist. De verzoekers gewagen tijdens het verhoor van 19 april 2016 zelf van contacten met de politie "in de jaren '90" over "wat er zich precies afspeelt". Alleszins is eerste verzoekster er met een brief van de burgemeester van 18 juli 2014 uitdrukkelijk op gewezen dat de politie in haar inrichting feiten heeft vastgesteld die mogelijk als ernstige aanwijzingen van mensenhandel in de zin van artikel 134quinquies kunnen worden beschouwd, en heeft de burgemeester eerste verzoekster in de brief formeel gewaarschuwd en uitdrukkelijk gevraagd een einde te stellen aan de feiten.

Het tweede middel is net als de overige niet ernstig. Hieruit volgt dat alvast één van de cumulatieve grondvoorwaarden voor een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid niet is vervuld.

## BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid met oplegging van een dwangsom.
2. De 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 en een aan de verwerende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 17 mei 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

J. L., Kamervoorzitter  
bijgestaan door A. T., griffier.

(...)