

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 205.335 van 17 juni 2010
in de zaken A. 140.878/XII-5551 (I)
A. 148.576/XII-4094 (II)**

In zake:

I.
de NV WESTHOEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ciska Servais
kantoor houdend te Antwerpen
Roderveldlaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen
II.
de GEMEENTE KOKSIJDE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Fernand George
kantoor houdend te Veurne
Zuidstraat 39
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

I.
de GEMEENTE KOKSIJDE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Fernand George
kantoor houdende te Veurne
Zuidstraat 39
II.
het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te Brugge
Stockhouderskasteel
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de beroepen

1. Het beroep met nr. A. 140.878, ingesteld op 27 augustus 2003, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van het College van Burgemeester en Schepenen van de Gemeente Koksijde van 29 april 2003 met betrekking tot de aanduiding van straten, lanen en plaatsen in de gemeente Koksijde (grondgebied Oostdui[n]kerke) waar van 1 juli tot en met 31 augustus niet mag worden gebouwd, alsook het besluit van het College van Burgemeester en Schepenen van de

Gemeente Koksijde van 2 juli 2003, waarbij aan verzoekster toelating wordt geweigerd om de werf tijdens de maanden juli en augustus verder te zetten”.

Het beroep met nr. A.148.576, ingesteld op 9 maart 2004, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 20 april 2004 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken waarbij de voornoemde beslissing van 29 april 2003 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Koksijde wordt vernietigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben in de beide zaken een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben in de beide zaken een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Bart Weekers heeft in de twee zaken een verslag opgesteld.

De verzoekende partij in de zaak A. 140.878 en de verwerende partij in de zaak A. 148.576 hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 mei 2010.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

In de zaak A. 140.878 zijn advocaat Philippe Van Wesemael, die loco advocaat Ciska Servais verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Fernand George, die verschijnt voor de verwerende partij, gehoord.

In de zaak A. 148.576 zijn advocaat Fernand George, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Pieter-Jan Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, gehoord.

Auditeur Bart Weekers heeft in de zaak A.148.576 een met dit arrest eensluidend en in de zaak A. 140.878 een met dit arrest gedeeltelijk 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. Op 7 januari 1933 keurt de gemeenteraad van de gemeente Oostduinkerke een verordening inzake het bouwen goed, waarvan artikel 49 luidt:

“Gedurende het zomerseizoen is het verboden te bouwen. De datum en de straten waar zulks van toepassing is wordt door het collegie van B. en S. vastgesteld”.

De nv Westhoek, projectontwikkelaarster, krijgt op 23 april 2002 vanwege het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Koksijde een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een appartementsgebouw te Oostduinkerke, Jacquetlaan 4.

Op 29 april 2003 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Koksijde wat volgt:

“Gelet op art. 135 van de nieuwe gemeentewet;
Gezien de gemeentelijke politieverordening op het bouwen, gestemd in zitting van de gemeenteraad van de gemeente Oostduinkerke 7 januari 1933 en de latere wijzigingen aangebracht bij beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Oostduinkerke;
Gelet op de reglementering op het bouwen tijdens de zomermaanden welke van toepassing is in de deelgemeente Koksijde;
Gezien het past een gelijkaardige reglementering toe te passen in de deelgemeente Oostduinkerke;
Gelet op art. 123 van de gemeentewet;
BESLUIT: Met algemeenheid van stemmen.
Art. 1: De straten, lanen en plaatsen in de vroegere deelgemeente Oostduinkerke waar van 1 juli tot 31 augustus 2003 geen bouwwerken zullen mogen uitgevoerd worden, worden hierna bepaald:
Alle straten gelegen in het gebied begrensd door het strand en een lijn lopend van West naar Oost als volgt:
- aan de Zuidzijde van de Albert-I-laan vanaf de vroegere grens tussen de gemeenten Koksijde en Oostduinkerke tot aan de Leopold II-laan;
- vervolgens beide zijden van de Jacquetlaan
- vervolgens beide zijden van de Leopold II-laan tot aan de Rozenlaan;
- vervolgens langs de Zuidzijde van de Albert-I-laan tot aan de Noordzeedreef op de wijk Groenendijk;
- vervolgens de Zuidzijde van de Spreeuwenberg tot aan de Kinderlaan zijnde de grens met de stad Nieuwpoort.

Art. 2: Er mag tijdens de in artikel 1 vermelde periode evenmin gebouwd worden op de percelen palend aan de straatgedeelten die in vorig artikel zijn vermeld voor het bepalen van de grensbeschrijving.

Art. 3: Het gebied omschreven in artikel 1 wordt aangeduid op het bijgevoegd plan.

Art. 4: Dit verbod tot bouwen is niet van toepassing voor bouwwerken van openbaar nut. In de periode van 1 juli tot en met 31 augustus mogen deze werken uitsluitend uitgevoerd worden tussen 9u en 18 u”.

Een verzoek van de nv Westhoek om een afwijking te verkrijgen, wordt door het college van burgemeester en schepenen op 2 juli 2003 geweigerd.

4. Bij besluit van 11 september 2003 schorst de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen de collegebeslissing van 29 april 2003 in haar uitvoering. Gemotiveerd wordt dat de collegebeslissing verordenende maatregelen uitvaardigt die gerelateerd zijn aan het algemeen stedenbouwkundig beleid en dat de collegebeslissing te beschouwen is als een miskenning van de specifieke decretale reglementering inzake stedenbouwkundige verordeningen en verkavelingsverordeningen, als een omzeiling van het bijzonder toezicht inzake stedenbouwkundige verordeningen en als strijdig “met de finaliteit en bepalingen van het decreet van 18 mei 1999 en in het bijzonder met het artikel 55 en volgende”.

In zijn handhavingsbesluit van 25 november 2003 argumenteert het college van burgemeester en schepenen onder meer dat de beslissing van 29 april 2003 gebaseerd was op een nog steeds van kracht zijnde gemeentelijke politieverordening van 7 januari 1933, dat dit “in se niet onwettig is”, dat immers de gemeenten krachtens artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet tot taak hebben te voorzien in een goede politie, dat het nemen van maatregelen als de geschorste beslissing binnen deze bevoegdheid valt, dat het bestaan van de juridische mogelijkheid om de maatregelen krachtens artikel 54, § 2, van het decreet Ruimtelijke Ordening op basis van een stedenbouwkundige verordening te nemen niet impliceert dat er enkel en alleen via een stedenbouwkundige verordening kan worden in voorzien, dat evenwel wordt gewerkt aan het opstellen van een allesomvattende stedenbouwkundige verordening waarin tevens de reglementering inzake het bouwverbod tijdens de zomermaanden op bepaalde plaatsen, straten en lanen zal worden opgenomen.

De collegebeslissing van 29 april 2003 wordt finaal bij besluit van 20 januari 2004 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken vernietigd. Onder andere wordt gemotiveerd:

“Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen een verkeerde interpretatie aan het hiervoor vermelde artikel 54, § 2 geeft; dat met deze bepaling wordt bedoeld dat het facultatief is om stedenbouwkundige verordeningen te nemen voor de materie omschreven in artikel 54, het is niet verplichtend; dat eenmaal men evenwel beslist heeft om maatregelen te nemen dit moet gebeuren via stedenbouwkundige verordeningen vastgesteld door de gemeenteraad;

Overwegende dat artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet voorziet in het nemen van politieverordeningen, die krachtens artikel 133, tweede lid, van deze wet door de burgemeester moeten uitgevoerd worden en niet door het college van burgemeester en schepenen;

Overwegende dat de intentie van de gemeente Koksijde om de reglementering van het bouwverbod tijdens de zomermaanden op bepaalde plaatsen, straten en lanen vanaf 2004 in een algemene stedenbouwkundige verordening op te nemen overeenkomstig de voorziene procedure, niet vergoelijkt dat dit bouwverbod van 1 juli tot en met 31 augustus 2003 niet volgens deze vereiste procedure diende genomen te worden;

Overwegende dat het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 29 april 2003 als een miskennis van de specifieke decretale reglementering inzake stedenbouwkundige verordeningen en verkavelingsverordeningen dient te worden aanzien, temeer daar de decreetgever een specifieke adviesprocedure en een bijzondere goedkeuringsprocedure in deze heeft ingeschreven;

Overwegende dat het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 29 april 2003 tevens aanzien wordt als een omzeiling van het bijzonder toezicht zoals dit voorzien is voor stedenbouwkundige verordeningen;

Overwegende dat het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 29 april 2003 dan ook in strijd is met de finaliteit en bepalingen van het decreet van 18 mei 1999 en in het bijzonder met het artikel 55 en volgende;

Overwegende dat de elementen van de handhaving geenszins tegemoetkomen aan de schorsingsgronden aangehaald door de gouverneur in zijn schorsingsbesluit van 11 september 2003 en derhalve evenmin van die aard zijn dat zij de toezichthoudende overheid tot een andere conclusie kunnen laten komen”.

IV. Samenvoeging

5. De beoordeling van het eerste beroep is afhankelijk van de uitkomst van het beroep in de tweede zaak. Om die reden is het in het belang van een goede rechtsbedeling om de zaken samen te voegen en, overigens, om hierna het tweede beroep eerst te onderzoeken.

V. Onderzoek van het beroep A. 148.576

A. Ontvankelijkheid

6. Van de eerste van de twee excepties die verwerende partij in de memorie van antwoord opwerpt, doet zij afstand in de laatste memorie. Er hoeft derhalve geen uitspraak meer over gedaan.

7. Volgens de tweede exceptie in de memorie van antwoord bevat het verzoekschrift geen middelen in de zin van artikel 2, § 1, 2/, van het algemeen procedurereglement.

Nadat de gouverneur de uitvoering van de collegebeslissing van 29 april 2003 schorste, heeft het college zijn beslissing op gemotiveerde wijze gehandhaafd. Naar het bestreden ministerieel vernietigingsbesluit argumenteert, wordt hiermee niet tegemoet gekomen aan de schorsingsgronden in het schorsingsbesluit. Dat wordt in het verzoekschrift betwist.

Ook zonder uitdrukkelijk te verwijzen naar de materiële-motiveringsplicht maakt verzoekster zodoende genoegzaam duidelijk dat naar haar mening de bestreden vernietiging onwettig is omdat ze niet op deugdelijke grond berust.

De exceptie wordt niet bijgevalen.

8. In de laatste memorie werpt verwerende partij “de vraag” op of verzoekster nog een actueel belang heeft nu zij in 2004 een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening zou hebben aangenomen overeenkomstig de specifieke decretale regelgeving inzake stedenbouwkundige verordeningen en zij zich aldus “heeft geconformeerd aan de visie van de verwerende partij”.

Voor zoveel hier al een exceptie in gelezen moet worden, komt het onnodig voor ze te beantwoorden. Zoals verder zal blijken, moet het beroep hoe dan ook bij gebrek aan gegronde middelen worden verworpen.

B. De middelen

Standpunt van verzoekster

9. Ten gronde betoogt verzoekster in het verzoekschrift in essentie dat verwerende partij niet wil inzien dat de vernietigde collegebeslissing “enkel en alleen [kadert] in de politionele bevoegdheid zoals die rechtsgeldig werd gedelegeerd konform artikel 49 van de verordening van 7.01.1933”, dat de gouverneur “ten onrechte een en ander kwalificeerde als zijnde stedenbouwkundige materie”, en dat er “aldus wel degelijk werd tegemoetgekomen aan de schorsingsgronden van de gouverneur”.

Toegelicht wordt onder meer dat het verbod tot bouwen “enkel ingegeven is door veiligheidsoverwegingen gezien de zomermaanden een toestroom van toeristen met zich meebrengen”, dat het besluit vandalisme en diefstal op de werven wil tegengaan en dat “zulks uiteraard enkel kadert uit veiligheids-overwegingen en geenszins doelen op stedenbouwkundige overwegingen”.

Besluitend wordt opgemerkt dat ook de verwijzing naar artikel 133 van de nieuwe gemeentewet niet opgaat vermits de verordening van 7 januari 1933 de betrokken bevoegdheid rechtsgeldig aan het college van burgemeester en schepenen heeft opgedragen.

10. In de memorie van wederantwoord herhaalt en benadrukt verzoekster dat de collegebeslissing niet beschouwd kan worden “als zijnde te kaderen in de context van DRO”, dat in de beslissing *expressis verbis* naar artikel 135 wordt verwezen, welk artikel de gemeente machtigt toe te zien op de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen in openbare gebouwen, en dat de DRO-wetgeving niet hoefde te worden nageleefd omdat de gemeente nu eenmaal verkoos krachtens haar politionele bevoegdheid op te treden.

Beoordeling

11. In de visie van verzoekster is het irrelevant om na te gaan en te weten of de collegebeslissing van 29 april 2003, zoals in het bestreden besluit wordt aangenomen en beargumenteerd, in strijd is met het decreet van 18 mei 1999.

Immers zou ze kaderen in de uitoefening van de algemene politionele bevoegdheid van de gemeente met het oog op de veiligheid, welke bevoegdheid te dezen rechtsgeldig aan het college van burgemeester en schepenen toevertrouwd heet te zijn op grond van artikel 49 van de verordening van 7 januari 1933.

Aangenomen -per hypothese- dat de collegebeslissing van 29 april 2003 er effectief, wezenlijk toe strekt te voorzien in een goede politie als bedoeld in artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, blijft hoe dan ook, tezamen met de verwerende partij in het bestreden vernietigingsbesluit, vast te stellen dat het, gelet op artikel 133, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet, niet aan het college, maar aan welbepaald de burgemeester toekomt om politieverordeningen nader uit te voeren. Het artikel 49 van de verordening van 7 januari 1933 mag daar niet van afwijken en, in zoverre het dat toch zou doen, moet de Raad van State het op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing laten.

12. Ook indien verzoekster het in de middelen bij het rechte eind mocht hebben dat de collegebeslissing van 29 april 2003 past in de uitoefening van de algemene politiebevoegdheid van de gemeente, dan nog heeft de Vlaamse minister terecht tot de vernietiging van de beslissing besloten, omdat het college zonder bevoegdheid is.

De middelen tonen dus niet de onwettigheid van het aangevochten ministerieel besluit aan. Ze worden verworpen.

VI. Onderzoek van het beroep A. 140.878

13. Gelet op het ministerieel besluit van 20 januari 2004 tot vernietiging van de collegebeslissing van 29 april 2003, dringt verzoekster in de laatste memorie nog alleen op de inwilliging van het beroep aan voor zoveel dit ministerieel besluit in de zaak A. 148.576 zou worden nietigverklaard. Zo niet, dan vraagt verzoekster het beroep bij gebrek aan voorwerp onontvankelijk te verklaren.

Uit de bespreking *sub* 9 tot en met 11 volgt dat het beroep tegen het ministerieel besluit van 20 januari 2004 verworpen moet worden. Naar uit verzoeksters laatste memorie blijkt, heeft zij in die omstandigheden geen belang meer bij het beroep A. 140.878. Het is bijgevolg onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State voegt de zaken A. 140.878/XII-5551 en 148.579/XII-4094 samen.

2. De Raad van State verwerpt de beroepen.

3. De gemeente Koksijde wordt verwezen in de kosten van de beide beroepen tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 17 juni 2010, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest