

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 217.843 van 9 februari 2012
in de zaken A. 193.767/XII-5929 (I)
A. 194.168/XII-5976 (II)**

In zake: Christophe DE BACKER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stefaan Claeys
kantoor houdend te 9000 Gent
H. Frère Orbanlaan 151
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

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

II. de BURGEMEESTER VAN DE STAD ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep met nr. A. 193.767/XII-5929, ingesteld op 25 augustus 2009, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 29 juni 2009 van de gemeenteraad van de stad Antwerpen om in de code van gemeentelijke politiereglementen een artikel 142*bis* in te voegen met betrekking tot een “verbod op quads”.

Het beroep met nr. A. 194.168/XII-5976, ingesteld op 5 oktober 2009, strekt tot de nietigverklaring van de weigering van 6 augustus

2009 van de burgemeester van de stad Antwerpen om Christophe De Backer toe te laten met zijn quad op het grondgebied van de stad Antwerpen te rijden.

II. Verloop van de rechtspleging

2. In beide zaken heeft de stad Antwerpen een memorie van antwoord en verzoeker een memorie van wederantwoord ingediend. In de zaak A. 194.168 heeft verzoeker bovendien een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Patricia De Somere heeft voor beide zaken een verslag opgesteld.

De stad Antwerpen heeft in beide zaken een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 december 2011.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stefaan Claeys, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Jim Deridder, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Patricia De Somere 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. De gemeenteraad van de stad Antwerpen overweegt op 29 juni 2009 dat er zich in de code van gemeentelijke politiereglementen, waarvan de overtredingen gesanctioneerd kunnen worden met administratieve sancties, een bijkomend artikel opdringt “met betrekking tot het verbod van quads in Antwerpen”.

Op grond van de artikelen 117, 119 en 135, § 2, 7°, van de nieuwe gemeentewet wordt besloten een artikel 142*bis* in te voegen. Volgens het artikel zijn alle vierwielers met motor en vierwielige bromfietsen, de zogenaamde “quads”, verboden op de openbare wegen van de stad Antwerpen behoudens toelating van de burgemeester. Het verbod strekt zich uit tot de bebouwde kom en alle onverharde wegen buiten de bebouwde kom.

Gemotiveerd wordt nog:

“Het gebruik van quads op de openbare wegen zorgt echter voor overmatige geluidshinder. Deze vierwielige motorvoertuigen produceren geluiden die de grens van het normaal geluid van motorvoertuigen overschrijdt. Zij vormen een bron van overlast omdat meer en meer wordt vastgesteld dat deze quads soms uren aan een stuk rondjes rijden op een welbepaald parcours in de stad. De stad ontving hierover al tientallen klachten. Antwerpen wil van haar stad geen crossparcours voor quads maken.

Vele quads zijn uitgerust met snelle motoren om snel hoge snelheden te kunnen halen. Zij leveren daarom een gevaar op voor de andere gebruikers van de openbare weg en vooral voor de fietsers en voetgangers.

De stad Antwerpen is van oordeel dat het toelaten van quads op haar openbare wegen het harmonieus verloop van menselijke activiteiten in de stad verstoort en de levenskwaliteit van haar inwoners beperkt op een manier die de normale druk van het sociale leven overschrijdt.

Tot slot is de stad Antwerpen van oordeel dat door het crossen met quads diepe sporen kunnen ontstaan op bepaalde onverharde en meer landelijke wegen.

De burgemeester kan echter aan bepaalde personen toelating verlenen om met quads te rijden op het grondgebied van de stad Antwerpen o.a. voor puur beroepsmatige redenen (bv. voor landbouw). Tevens kan de burgemeester ook, al dan niet gekoppeld aan bepaalde voorwaarden,

toelating verlenen om al dan niet tijdelijk op een afgebakend gebied met quads te rijden”.

4. Op 16 juli 2009 vraagt verzoeker aan de burgemeester de in artikel 142*bis* bedoelde toelating om zijn quad op het grondgebied van de stad te mogen gebruiken. Ze wordt hem bij brief van 6 augustus 2009 geweigerd.

IV. Samenvoeging

5. De beroepen zijn verknocht. Het voorwerp van het tweede beroep is gebaseerd op het besluit dat in het eerste beroep wordt bestreden. In de beroepen worden dezelfde wettigheidsvragen aangebracht. Er is reden om de zaken samen te voegen.

V. Beroep inzake A. 193.767

Standpunt van de partijen

6.1. Verzoeker voert in een *eerste middel* onder andere aan dat, gelet op artikelen 10 en 12, tweede alinea, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer en artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, de bevoegdheid van de gemeente met betrekking tot de politie over het wegverkeer uitgesloten is zo ze betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden. Niettegenstaande verwerende partij de bestreden beslissing “‘vermomd’ heeft onder het mom van artikel 135 § 2 7de van de Nieuwe Gemeentewet (overlast), is het duidelijk, dat het bestreden besluit betrekking heeft op de politie over het wegverkeer”. Een volledige categorie van voertuigen wordt permanent de toegang ontzegd op alle wegen van het grondgebied binnen de bebouwde kom en de onverharde wegen daarbuiten. De aanwezigheid van quads op die wegen is een blijvende, minstens periodieke toestand; het algemeen verbod is een blijvende maatregel. Verwerende partij is daar niet toe bevoegd; zij kan enkel maatregelen nemen tot regeling van gelegenheidstoestanden.

6.2. In een *viijfde middel* noemt verzoeker het bestreden besluit onder meer “kennelijk onredelijk, doordat het bij wijze van algemene regel -zonder individuele beoordeling- een algemeen en ongenueanceerd verbod invoert”:

“Door het feit dat enkelen (hoeveel?) beweerdelijk geluidshinder (in welke mate?) produceren of enkelen (hoeveel?) op bepaalde delen van het grondgebied van verweerster (waar?) rondjes draaien, besluit verweerster dat alle ‘vierwielige motorvoertuigen’ een bron van overlast vormen. En derhalve verbiedt zij alle ‘vierwielige motorvoertuigen’, welke perfect tot de openbare weg door de hogere overheden werden toegelaten, op haar volledige grondgebied binnen de bebouwde kom en grote delen daarbuiten. Zulks kan bezwaarlijk beschouwd worden als een objectieve afweging van alle betrokken belangen, met gevoel voor maat en verhouding, voor evenwichtigheid”.

Dit klemmt des te meer omdat verwerende partij over de wapens beschikt om de vormen van overlast zoals zij in haar motivering omschrijft, (individueel) aan te pakken, zoals bij te luid lawaai of beschadiging van de weg. In de plaats kiest verwerende partij echter “de voor haar gemakkelijkste oplossing: het algemeen verbod van dit type voertuigen op haar volledige grondgebied binnen de bebouwde kom en aanzienlijke delen daarbuiten”. Dat de burgemeester individueel toelating kan verlenen is niet meer dan een schaamlapje. Het aangevochten besluit beperkt nodeloos de uitoefening van de rechten van verzoeker als eigenaar en gebruiker van een op de openbare weg toegelaten, gehomologeerd en aan alle technische vereisten voldoende voertuig.

7.1. In de memorie van antwoord reageert verwerende partij met betrekking tot het eerste middel dat het bestreden reglement niet als een aanvullend verkeersreglement te kwalificeren is, maar als een politiereglement op basis van artikel 135, § 2, 7°, van de nieuwe gemeentewet, gericht op de bestrijding van overlast. Het reglement verwijst nergens naar de bewaking van het veilig en vlot verkeer op de openbare wegen en heeft niet de handhaving ter zake als doelstelling. Het betreft geen algemeen verbod en geeft concreet aan welke overlast verwerende partij beoogt te bestrijden.

Aangaande dit eerste middel voegt verwerende partij in de laatste memorie nog toe “dat het bestreden besluit wel degelijk in hoofdorde, en in op zich afdoende dragende wijze, is gemotiveerd aan de hand van bekommernissen omtrent de bestrijding van overlast”. De motieven die daarmee verband houden worden in de argumentatie als eerste naar voor gebracht en zijn veruit het meest talrijk. Motieven die zouden kunnen worden aangezien als verband houdend met de verkeersafwikkeling (snelheid en schade aan het wegdek) zijn louter ondergeschikt, zowel inhoudelijk als in aantal. Afgeleid dient te worden dat ze “louter bijkomstig en overtoellig” zijn. Gelet op de ondergeschikte motieven omtrent de beschadiging van het wegdek, moet eventueel de nietigverklaring beperkt worden tot de bepaling “Ook op alle onverharde wegen buiten de bebouwde kom zijn quads niet toegelaten”.

7.2. Wat het vijfde middel betreft, werpt verwerende partij in de memorie van antwoord tegen dat het verbod niet algemeen of ongenueanceerd is, want beperkt tot de bebouwde kom en de onverharde wegen, en dat bovendien het reglement voorziet in een bijzondere toelating door de burgemeester. Het is, volgens verwerende partij, “geenszins vereist dat alle gebruikers of eigenaars van een bepaal[d] voorwerp overlast veroorzaken opdat een overlastbeperkende maatregel in redelijkheid verantwoordbaar zou zijn”.

In de laatste memorie merkt verwerende partij omtrent het vijfde middel nog op dat “het vanuit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel [...] geen verschil uitmaakt of een verbod op quads in de vorm van een politiereglement dan wel een verkeersreglement wordt ingevoerd”, dat het haar ontgaat hoe zij een minder ingrijpende maatregel zou kunnen nemen “nu werd vastgesteld dat de wijze waarop quads worden gebruik[t] precies aanleiding geeft tot de vastgestelde overlast”, dat het voor haar niet te voorzien is welke parcours, plaatsen, pleinen, bochten, enzovoort, bij de quadbestuurders in trek zijn, en dat zij over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt om de overlast die zij samen met haar inwoners ondervindt “op een manier te reglementeren zoals zij het geschikt acht om het beoogde doel te bereiken”.

Beoordeling

8. Krachtens artikel 135, § 2, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet hebben de gemeenten tot taak om ten behoeve van de inwoners in een goede politie te voorzien, onder meer over de veiligheid en de rust op de openbare wegen. Welke zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten “meer bepaald” worden toevertrouwd, wordt in het tweede lid opgesomd.

Tot die zaken behoren, gelet op het 1°, alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen, met dien verstande evenwel dat de politie over het wegverkeer niet onder de toepassing van het artikel valt voor zover ze betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden. Dat laatste voorbehoud herneemt het voorschrift van artikel 10 van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, luidend: “Voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, valt zij niet onder de bepalingen van de nieuwe gemeentewet van 26 mei 1989”.

Tot de zaken van politie die het tweede lid van artikel 135, § 2, nog aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten heeft toevertrouwd, behoort sinds de wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties ook: “7° het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast”. Het is specifiek in die bepaling dat de bestreden beslissing steun zoekt voor haar rechtsgrond.

Zoals de Raad van State reeds in zijn arrest nr. 202.037 van 18 maart 2010 overwoog, heeft de wetgever door die toevoeging aan de zaken van politie waarvoor de gemeenten bevoegd zijn klaarblijkelijk wat meer armslag aan de gemeenten willen geven, namelijk door de lat qua verstoring van de openbare orde, die vereist is opdat de gemeentelijke algemene politiebevoegdheid

rechtmatig in werking gesteld kan worden, te verlagen tot het niveau van “overlast”. Deze aanpassing, specificeert het arrest, betreft de vereiste ernst van de inbreuken, niet hun aard.

Door de toevoeging van het 7° moet bijgevolg de impact of hinder ten gevolge van de inbreuken op de materiële orde minder zwaarwegend zijn dan beweerdelijk voorheen het geval was om op grond van artikel 135, § 2, een politiemaatregel te mogen opleggen. Maar het verandert er niets aan dat de politie over het wegverkeer, zoals daarvoor, buiten de toepassing van het artikel blijft vallen als ze een blijvende of periodieke toestand betreft.

9. Dat het aangevochten reglement, zoals verwerende partij beweert, nergens naar de bewaking van het veilig en vlot verkeer verwijst, is onjuist. Meer bepaald doet het dat waar ter verantwoording ervan wordt geargumenteed dat vele quads, vanwege hun hoge snelheid, een gevaar vormen voor de andere weggebruikers, en waar wordt overwogen dat door het crossen met quads diepe sporen in onverharde en meer landelijke wegen kunnen ontstaan.

In die mate komt het bestreden politiereglement voor de regeling van een permanente of periodieke verkeersstoestand te beogen.

10. Hieruit volgt dat het bestreden verbod alvast is aangetast in zoverre het betrekking heeft op het rijden met quads op de onverharde wegen buiten de bebouwde kom.

Wat die wegen betreft moet immers worden aangenomen dat het verbod op quads exclusief is ingegeven door redenen die, zoals verwerende partij zelf zegt, verband houden “met de verkeersafwikkeling”, meer bepaald met de schade die aan de onverharde en meer landelijke wegen kan ontstaan. Het bestreden verbod houdt in ieder geval op dat punt de regeling van een blijvende of periodieke verkeersstoestand in.

Die regeling kan niet rechtmatig op artikel 135, § 2, tweede lid, 7°, worden gebaseerd.

11. Wat het verbod op quads in de bebouwde kom betreft, waaraan slechts met een bijzondere toelating van de burgemeester ontkomen kan worden, laat verwerende partij in de laatste memorie gelden dat de motieven in verband met een veilig en vlot verkeer “louter bijkomstig en overtollig” zijn en niet toelaten het verbod “per definitie te kwalificeren als een verkeersreglement”. “Overheersend” en “determinerend” zouden de motieven in verband met de bestrijding van de overlast zijn.

In de veronderstelling dat dit mag worden bijgevalen, blijft hoe dan ook nog vereist, opdat deze motieven het principiële verbod voor de gehele bebouwde kom kunnen dragen, dat er tussen beide -motieven en verbod- een redelijk verband van evenredigheid bestaat.

12. De specifieke overlast die verzoeker voorgeeft te willen bestrijden is de overmatige geluidshinder die quads produceren, des te meer wanneer ze ergens rondjes blijven draaien; dit is nefast voor het harmonieuze verloop van menselijke activiteiten en de levenskwaliteit van de inwoners.

Wordt in verband hiermee, in de aanhef van de bestreden beslissing, weliswaar naar “tientallen klachten” verwezen, ze worden niet voorgelegd aan de Raad van State. Hij kan dan ook niet nagaan of ze effectief een principieel verbod op quads in de bebouwde kom vermogen te rechtvaardigen.

13. Wel in het administratief dossier te vinden is het antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken op een parlementaire vraag of “quads inderdaad [dienen] te voldoen aan de geluidsnormen die op Europees vlak zijn vastgelegd”. Luidens het antwoord beperkt het koninklijk besluit van 10 oktober 1974 houdende technische voorschriften inzake bromfietsen en motorfietsen het

geluidsniveau veroorzaakt door quads tot 78 db(A), dit is “lager dan de Europese norm”.

Niet zonder pertinentie, echter, merkt verzoeker op dat overtredingen ter zake een inbreuk op het wegverkeersreglement uitmaken en dat niet blijkt waarom het niet kan volstaan de hand te houden aan dit wegverkeersreglement. In haar verslag valt de auditeur bij dat de overlast “ook kan worden aangepakt door minder ingrijpende maatregelen, waaronder de toepassing van [...] het wegverkeersreglement”.

In haar reactie hierop, in de laatste memorie, doet verwerende partij het voorkomen alsof zodoende te verstaan wordt gegeven dat het verbod op quads in de vorm van een verkeersreglement moest worden ingevoerd. Zij vergist zich. Het punt van verzoeker en de auditeur is integendeel dat niet blijkt waarom er, ter beteugeling van de geluidsoverlast in de bebouwde kom, in een verbod ten aanzien van alle quadgebruikers wordt voorzien, terwijl er al een wegverkeersreglement bestaat dat toelaat op te treden tegen degenen die specifiek voor deze geluidsoverlast zorgen.

Dit snijdt hout. Opdat het opgelegde principiële verbod niet het proportionaliteitsbeginsel zou schenden, moet het immers aangepast zijn aan de concrete ordehandhavingsbehoeften, te weten de concrete geluidsoverlast.

14. In dezelfde zin wordt in het auditorsverslag geopperd dat een minder ingrijpende maatregel -dan een verbod dat zich zonder onderscheid tot alle quadgebruikers richt- “een maatregel gericht tegen het storend of hinderlijk gebruik van quads op de openbare wegen in de stad” had kunnen zijn.

Het antwoord hierop van verwerende partij is verhelderend: een dergelijke, minder ingrijpende maatregel zou niet adequaat zijn “nu werd vastgesteld dat de wijze waarop quads worden gebruik[t] precies aanleiding geeft tot de vastgestelde overlast”. Met andere woorden was volgens verwerende partij

nu eenmaal vastgesteld dat het gebruik dat van quads -in de bebouwde kom- wordt gemaakt, per definitie (geluids)overlast aan de inwoners berokkent.

Het is een zienswijze die door niets in het administratief dossier wordt gestaafd. Bovendien het voormelde antwoord op een parlementaire vraag en enige algemene “Verkoopinformatie en technische gegevens van verkopers/leveranciers van quads” worden alleen drie stukken bijgebracht. Twee ervan betreffen wezenlijk het kapot rijden door quads -te Asse, respectievelijk Brakel- van onverharde landwegen; het derde relateert dat de bestuurder van een quad door de politierechtbank veroordeeld is geworden vanwege overdreven snelheid in de bebouwde kom te Sint-Gillis-Waas.

15. Het bestreden reglement blijkt aldus niet te berusten op een minimum aan concrete en verifieerbare gegevens die kunnen schragen dat het gebruik van quads in de bebouwde kom van de stad aanleiding geeft tot overlast, inzonderheid door het lawaaiërig rondjes rijden, welke overlast zodanig is en op zo’n schaal voorkomt of zozeer dreigt uit te waaiëren dat het ter beteugeling ervan redelijkerwijze verantwoord voorkomt om in beginsel élk gebruik van quads binnen de gehéle bebouwde kom te verbieden.

16. Samenvattend wijzen de besproken middelen uit dat het principiële verbod op quads, neergelegd in het bestreden artikel 142*bis* van de code van gemeentelijke politiereglementen, onwettig is in zoverre het een blijvende of periodieke verkeersstoestand regelt en dat het voor het overige niet steunt op voldoende draagkrachtige motieven. Die vaststelling verantwoordt de vernietiging van het ganse artikel 142*bis*.

De middelen zijn in de aangegeven mate gegrond.

VII. Beroep inzake A. 194.168

17. De hierna uit te spreken vernietiging van het artikel 142*bis* van de code van gemeentelijke politiereglementen brengt bij wege van gevolgtrekking de vernietiging mee van de met toepassing van dat artikel genomen weigering die het voorwerp is van het beroep in de zaak A. 194.168.

BESLISSING

1. De zaken A. 193.767 en A. 194.168 worden gevoegd.

2. De Raad van State vernietigt 1° de beslissing van 29 juni 2009 van de gemeenteraad van de stad Antwerpen om in de code van gemeentelijke politiereglementen een artikel 142*bis* in te voegen met betrekking tot een “verbod op quads”, en 2° de weigering van 6 augustus 2009 van de burgemeester van de stad Antwerpen om Christophe De Backer toe te laten met zijn quad op het grondgebied van de stad Antwerpen te rijden.

3. Dit arrest dient wat de eerste vernietigde beslissing betreft bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

4. De stad Antwerpen wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 9 februari 2012, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Dierk Verbiest