

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.700 van 24 september 2012
in de zaak A. 199.786/X-14.702.**

In zake : Frans VAN DE VELDE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Flamey en Pieter-Jan Vervoort
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de stad MECHELEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Hugo Sebreghs en Floris Sebreghs
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Mechelsesteenweg 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Verzoekende partij tot tussenkomst :

 de n.v. FIMPRO
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Kristof Uytterhoeven
 kantoor houdend te 2600 ANTWERPEN
 Potvlietlaan 4
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 april 2011, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de gemeenteraad van de stad Mechelen dd. 3 november 2010 (lees: 26 oktober 2010), waarbij het tracé en de technische inrichting van de wegenis in functie van een woonproject aan de Brusselsesteenweg te Mechelen wordt goedgekeurd ‘onder de voorwaarden zoals weerhouden door het college van burgemeester en schepenen in de vergadering van 15 oktober 2010’”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkommende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 29 juni 2011. De tussenkommende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkommende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 mei 2012.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Kloeck, die loco advocaten Peter Flamey en Pieter-Jan Vervoort verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Christophe Smeyers, die loco advocaten Hugo Sebreghts en Floris Sebreghts verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Johannes Nissen, die loco advocaat Kristof Uytterhoeven verschijnt voor de tussenkommende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch 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

3.1. Op 7 juli 2010 vraagt de n.v. Fimpro de stedenbouwkundige vergunning voor “het aanleggen van wegen en riolering ten behoeve van een woonproject” op een terrein aan de Brusselsesteenweg 201 te Mechelen, kadastraal bekend sectie E, nrs. 368/v, 371/c2 en 373/e2.

De eigendom van de verzoeker paalt ten noordoosten aan het bouwterrein in functie waarvan de wegenis wordt aangelegd.

3.2. Op 29 juli 2010 vraagt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar aan het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen omtrent die aanvraag een openbaar onderzoek te houden en een advies uit te brengen. Tevens wijst hij er op dat “gezien de aanvraag in het aanleggen of wijzigingen van het openbaar gemeentelijk wegennet voorziet, (...) een gemeenteraadsbesluit terzake vereist (is)”.

3.3. Op 15 oktober 2010 brengt het college van burgemeester en schepenen “een voorwaardelijk gunstig advies uit op de aanvraag van Fimpro nv inzake de wegenis”.

Dit advies, waarin de zeven tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren worden besproken, bevat onder meer de volgende “specifieke voorwaarden”:

- “•de zes bezoekersparkeerplaatsen die diagonaal ten opzichte van de rijweg ingetekend staan dienen loodrecht op de rijweg te worden geplaatst. De voorziene parkeerdiepte is onvoldoende;
- het advies van de politie van 11 augustus dient te worden gevolgd”.

In voornoemd voorwaardelijk gunstig advies van de politie van 11 augustus 2010 wordt onder meer het volgende gesteld:

“Het is wenselijk in het kader van de optimalisering van de signalisatie (verkeersbordenreductie) dat er maximaal geregeld wordt met een minimum aan signalisatie. De ontwerper dient hiermee rekening te houden.

Bij het verlaten van de wooncluster uitrijdend naar de Brusselsesteenweg zijn er markeringen aangebracht die een verhoogde inrichting weergegeven. Als dat werkelijk zo is, zou in principe ook op de Brusselsesteenweg een verhoogde inrichting moeten aangebracht worden. Het is namelijk zo dat een verhoogde inrichting signalisatie genereer(t) en insluitend een parkeerverbod inhoudt. Bovendien, als men een verhoogde inrichting oprijdt, moet men die ook afrijden. Vermits het niet de bedoeling is om ook op de Brusselsesteenweg een dergelijke verhoogde inrichting aan te brengen, zou ik deze in het ontwerp ook weglaten.

De parkeerhaven voor gestoken parkeren met een parkeerhoek van 45° vraagt wat meer verduidelijking. Als de parkings een overste(e)k hebben (voertuigen kunnen met de wielen tot tegen de rand komen en steken zodoende met het koetswerk ietwat over de afboording) dan is de opgegeven maatvoering goed. Als er geen overste(e)k is, dan behoeven de parkeerplaatsen ten minste 5,05m te zijn (i.p.v. de huidige 4,57m). Politie kan uit het plan niet opmaken wat het hoogteverschil is tussen de parkeerhaven en het voetpad”.

3.4. Bij het thans bestreden besluit van 26 oktober 2010 “besluit de gemeenteraad het tracé en de technische inrichting van de wegenis in deze vergunningsaanvraag goed te keuren onder de voorwaarden zoals weerhouden door het college van burgemeester en schepenen in de vergadering van 15 oktober 2010”.

3.5. Op 31 januari 2011 verleent de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar de vergunning “tot aanleggen van wegen en rioleringen ten behoeve van een woonproject”. In die beslissing, waarvan de verzoeker stelt er kennis van te hebben gekregen via “aanplakking op 11 februari 2011”, wordt melding gemaakt van het feit dat “dd. 3/11/2010 (lees: 26/10/2010) (...) de gemeenteraad van de stad Mechelen het tracé en de technische inrichting van de wegenis in deze vergunningsaanvraag (besluit) goed te keuren onder de voorwaarden zoals weerhouden door het College van Burgemeester en Schepenen dd. 15/10/2010”.

IV. Tussenkost - ontvankelijkheid

4.1. Naar luid van artikel 10 “Externe vertegenwoordiging” van de statuten van de n.v. Fimpro, “(vertegenwoordigt) de raad van bestuur (...) de vennootschap jegens derden en in rechte als eiser of als verweerder. Onverminderd deze algemene vertegenwoordigingsmacht van de raad van bestuur, handelend met al zijn leden, zal zowel voor alle handelingen van dagelijks bestuur als deze die er buiten vallen, de vennootschap tegenover derden geldig vertegenwoordigd en verbonden zijn door een afgevaardigde bestuurder alleen optredend. Binnen het dagelijks bestuur kan de vennootschap bovendien worden vertegenwoordigd door de hiertoe aangestelde(n), die alleen of gezamenlijk optreden zoals bepaald bij hun aanstelling. De organen die overeenkomstig het voorgaande de vennootschap vertegenwoordigen, kunnen gevolmachtigden aanstellen. Alleen bijzondere volmachten voor bepaalde of voor een reeks bepaalde rechtshandelingen zijn geoorloofd. De gevolmachtigden verbinden de vennootschap binnen de perken van hun verleende volmacht, onverminderd de verantwoordelijkheid van de volmachtgever in geval van overdreven volmacht”.

4.2. De beslissing om namens de n.v. Fimpro in rechte te treden werd evenwel niet genomen door het daartoe bevoegde orgaan, m.n. de raad van bestuur, doch wel door één afgevaardigde bestuurder, m.n. Paul Westdorp.

4.3. Het verzoek tot tussenkost is niet ontvankelijk.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

5.1. In een eerste middel voert de verzoeker de schending aan van artikel 4.2.17, § 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van artikel 2 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005, van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, en machtsoverschrijding,

“Doordat, de gemeenteraad het tracé en de weguitrusting heeft goedgekeurd ‘onder de voorwaarden zoals weerhouden door het college van burgemeester en schepenen in de vergadering van 15 oktober 2010’ (artikel 4 bestreden besluit);

Dat het Schepencollege in zitting van 15 oktober 2010 de zaak van de wegen heeft voorgelegd aan de gemeenteraad met voorwaardelijk gunstig advies;

Dat het Schepencollege o.a. de volgende uitdrukkelijke voorwaarden heeft opgelegd:

‘- De zes bezoekersparkeerplaatsen die diagonaal ten opzichte van de rijweg ingetekend staan dienen loodrecht op de rijweg te worden geplaatst. De voorziene parkeerdiepte is onvoldoende.

- Het advies van de politie van 11 augustus dient te worden gevolgd.’

Dat (...) de politie in een advies van 11 augustus 2010 voorwaardelijk gunstig heeft geadviseerd:

‘(...)

Bij het verlaten van de wooncluster uitrijdend naar de Brusselsesteenweg zijn er markeringen aangebracht die een verhoogde inrichting weergeven. Als dat werkelijk zo is, zou in principe ook op de Brusselsesteenweg een verhoogde inrichting moeten aangebracht worden. Het is namelijk zo dat een verhoogde inrichting signalisatie genereert en insluitend een parkeerverbod inhoudt. Bovendien, als men een verhoogde inrichting oprijdt, moet men die ook afrijden. Vermits het niet de bedoeling is om ook zo op de Brusselsesteenweg een dergelijke verhoogde inrichting aan te brengen, zou ik deze in het ontwerp ook weglaten.

De parkeerhaven voor gestoken parkeren met een parkeerhoek van 45° vraagt wat meer verduidelijking. Als de parkings een overste(e)k hebben (voertuigen kunnen met de wielen tot tegen de rand komen en steken zodoende met het koetswerk ietwat over de afboording) dan is de maatvoering goed. Als er geen overste(e)k is, dan behoeven de parkeerplaatsen ten minste 5,05 m te zijn (i.p.v. de huidige 4,57 m). Politie kan uit het plan niet opmaken wat het hoogteverschil is tussen de parkeerhaven en het voetpad’.

Terwijl, de gemeenteraad zich op grond van artikel 2 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 (voorheen artikel 117 Nieuwe Gemeentewet) voorafgaandelijk aan de vergunningsaanvraag dient uit te spreken over ‘de zaak van de wegen’”.

In de toelichting bij het middel zet de verzoeker uiteen dat artikel 4.2.17, § 2 VCRO bepaalt dat, indien een verkavelingsaanvraag wegeniswerken omvat waaromtrent de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, en het vergunningverlenend bestuursorgaan oordeelt dat de verkavelingsvergunning van zijnentwege kan worden verleend, de gemeenteraad een besluit neemt over de zaak van de wegen alvorens het schepencollege over de vergunningsaanvraag beschikt.

Volgens de rechtspraak van de Raad van State geldt, aldus de verzoeker, hetzelfde voor een stedenbouwkundige vergunning die gepaard gaat met de aanleg van nieuwe wegen, gelet op het feit dat de gemeenteraad zijn bevoegdheid rechtstreeks put uit het gemeentedecreet.

De gemeenteraad neemt daarbij kennis van de resultaten van het openbaar onderzoek en moet zich, zoals volgens de verzoeker ook blijkt uit de rechtspraak van de Raad van State, niet enkel uitspreken over het tracé van de nieuw aan te leggen wegen, maar ook over de uitrusting ervan, zoals de riolering, afmetingen en materiaalgebruik van voetpaden, parkings langsheen de kavels.

De gemeenteraad moet zich dus volgens de verzoeker onbetwistbaar ook uitspreken over de parkingplaatsen die beschouwd moeten worden als de uitrusting van de wegenis en die ingelijfd worden in het openbaar domein. Hij kan daarbij geen goedkeuring geven onder de voorwaarde dat de verkavelaar zelf nog een aantal wijzigingen aanbrengt en doorvoert.

De gemeenteraad heeft het tracé en de weguitrusting slechts goedgekeurd onder de voorwaarde dat de 6 parkingplaatsen loodrecht in plaats van diagonaal op de rijweg worden ingeplant en dat de diepte wordt verlengd tot 5,05 meter, hetgeen een zekere beoordelingsbevoegdheid laat aan de aanvrager. De opgelegde aanpassingen maken dus een nieuw plan noodzakelijk.

Ook uit het voorwaardelijk advies van de politie van 11 augustus 2010 blijkt dat het plan moet worden aangepast wat betreft de verhoogde inrichting ter hoogte van de aansluiting met de Brusselsesteenweg, vermits in dit advies wordt voorgesteld om deze verhoging weg te laten.

De beslissing van de gemeenteraad is dus geen echte goedkeuring van een concreet en volledig wegenisdossier, aangezien de aanvrager nog verschillende wijzigingen zal moeten doorvoeren.

De bestreden beslissing is ook genomen met schending van het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel, gelet op de verschillende onduidelijkheden en onvolkomenheden in het wegenisdossier, waarbij de aanvrager over een zekere appreciatie beschikt om de aanpassingen door te voeren. Deze rechtsonzekerheid blijkt al uit het feit dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar inmiddels op 31 januari 2011 de stedenbouwkundige vergunning voor de bedoelde wegenis heeft verleend met

6 parkeerplaatsen die diagonaal in plaats van loodrecht op de rijweg staan ingeplant.

5.2. De verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit werd goedgekeurd onder de voorwaarden zoals bepaald door het college van burgemeester en schepenen in de vergadering van 15 oktober 2010 en het advies van de politie van 11 augustus 2010, zodat, in tegenstelling tot hetgeen de verzoeker beweert, er wel afdoende aandacht is besteed aan de problematiek van de parkeerplaatsen.

Voorts zijn de ter zake opgelegde voorwaarden zeer duidelijk en niet voor interpretatie vatbaar, zodat aan de verkavelaar geen enkele beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. Hetzelfde geldt voor het weglaten van de verhoogde inrichting ter hoogte van de Brusselsesteenweg.

Wat betreft de aangevoerde schending van het rechtszekerheidsbeginsel repliceert de verwerende partij dat de bestreden beslissing bindend is voor de overheid die uitspraak moet doen over de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning. Voor zover de betreffende vergunning hiermee in strijd zou zijn, is het de stedenbouwkundige vergunning die is aangetast door een onwettigheid, en niet de thans bestreden beslissing.

5.3. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoeker dat de bewering van de verwerende partij dat zij “voldoende aandacht” heeft besteed aan het aspect van de parkeerplaatsen en de uitrusting van de wegenis, niet relevant is en geen verweer vormt op het middel.

Volgens de verzoeker kan niet worden ontkend dat de voorwaardelijke goedkeuring een aanpassing van het plan vergt op niet minder dan drie essentiële punten, waarbij een zekere appreciatie aan de aanvrager wordt gelaten.

De stelling van de verwerende partij dat de voorwaarden “samen gelezen” zeer duidelijk en niet voor interpretatie vatbaar zijn, kan niet worden bijgetreden.

Zo worden de aanpassingen in het advies van de politie in voorwaardelijke wijze geformuleerd. Zij kan blijkbaar op zicht van de plannen

niet afleiden of de parkeerplaatsen een oversteek hebben, en adviseert dan maar deze te verlengen tot 5,05 meter als er geen oversteek is. Hetzelfde geldt voor de aansluiting op de Brusselsesteenweg, waar in het advies wordt gesteld “zou ik deze in het ontwerp ook weglaten”.

Voorts blijkt uit het loutere feit dat zelfs de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar niet in staat is om het kluwen van verwijzingen te ontwarren, dat het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel zijn geschonden.

5.4. In haar laatste memorie herneemt de verwerende partij het verweer dat zij in haar memorie van antwoord reeds heeft uiteengezet, en laat nog gelden dat het ook voldoende duidelijk is hoe diep de 6 bezoekersparkeerplaatsen moeten zijn. In het advies van de politie wordt immers een onderscheid gemaakt tussen twee hypothesen: ofwel hebben de parkeerplaatsen een oversteek, ofwel niet. Vervolgens wordt in het advies voor de beide hypothesen de diepte van de parkeerplaatsen weergegeven: minstens 5,05 meter indien er geen oversteek is, en 4,75 meter indien er wel een oversteek is. De keuzevrijheid is dus absoluut minimaal en het onderscheid is niet van aard de voorwaarde onwettig te maken.

Beoordeling

5.5. Krachtens het in dit middel geschonden geachte artikel 2 van het Gemeentedecreet zijn de gemeenten “overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet (...) bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang voor de verwezenlijking waarvan ze alle initiatieven kunnen nemen”.

Artikel 42, § 1, eerste lid van het Gemeentedecreet bepaalt dat “onder voorbehoud van de toepassing van andere wettelijke of decretale bepalingen, (...) de gemeenteraad (beschikt) over de volheid van bevoegdheid ten aanzien van de aangelegenheden, bepaald in artikel 2”.

Het in dit middel eveneens geschonden geachte artikel 4.2.17, § 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) bepaalt:

“Indien de verkavelingsaanvraag wegeniswerken omvat waaromtrent de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, en het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de verkavelingsvergunning van zijnentwege kan worden verleend, dan neemt de gemeenteraad een beslissing over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de verkavelingsaanvraag”.

5.6. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het bestreden gemeenteraadsbesluit werd genomen in het kader van een bij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar ingediende aanvraag voor het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor “het aanleggen van wegen en riolering ten behoeve van een woonproject”, op een terrein, gelegen aan de Brusselsesteenweg 201, te Mechelen, kadastraal bekend sectie E, nrs. 368/v, 371/c2 en 373/e2.

Vermits artikel 4.2.17, § 2 VCRO enkel betrekking heeft op verkavelingsaanvragen, mist het middel, in zover de schending van deze bepaling wordt aangevoerd, juridische grondslag.

5.7. Uit voornoemd artikel 4.2.17, § 2 VCRO kan evenwel, zoals trouwens voorheen uit artikel 57bis, § 1 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, worden afgeleid dat ook de decreetgever niet heeft willen raken aan het in de artikelen 2 en 42 van het gemeentedecreet vervatte principe naar luid waarvan de gemeenteraad beschikt over de volheid van bevoegdheid voor aangelegenheden van gemeentelijk belang, waaronder de aanleg van nieuwe verkeerswegen, de tracéwijziging, verbreding of opheffing ervan.

Een beslissing ter zake moet derhalve noodzakelijkerwijze voorafgaan aan de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning waarin de aanleg van wegenis die een openbare of quasi-openbare bestemming kan krijgen, wordt afgegeven. Deze beslissing omtrent de zaak van de wegen dient niet enkel de weg en zijn aanhorigheden, doch eveneens de uitrusting ervan te omvatten.

5.8. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de gemeenteraad van de stad Mechelen op 26 oktober 2010 “besluit het tracé en de technische inrichting van de wegenis in deze vergunningsaanvraag goed te keuren onder de voorwaarden zoals weerhouden door het college van burgemeester en schepenen in de vergadering van 15 oktober 2010”.

Die voorwaarden blijken betrekking te hebben op “de zes bezoekersparkeerplaatsen die diagonaal ten opzichte van de rijweg ingetekend staan”, welke volgens het college met een aan te passen parkeerdiepte “loodrecht op de rijweg dienen te worden geplaatst”, alsmede op het te volgen “advies van de politie van 11 augustus”.

Volgens voormeld advies van de politie van 11 augustus 2010 dienen de op het plan “(aangebrachte) markeringen (...) die een verhoogde inrichting weergegeven” in het ontwerp te worden weggelaten.

Er dient te worden vastgesteld dat het college, hoewel het de parkeerdiepte van de zes bezoekersparkeerplaatsen onvoldoende achtte, heeft nagelaten aan te geven hoe diep deze parkeerplaatsen dan wel zouden moeten zijn en dat het te volgen advies van de politie daaromtrent, anders dan de verwerende partij voorhoudt, ook geen duidelijk uitsluitel verstrekt nu hierin wordt gesteld: “Als de parkings een overste(e)k hebben (voertuigen kunnen met de wielen tot tegen de rand komen en steken zodoende met het koetswerk ietwat over de afboording) dan is de opgegeven maatvoering goed. Als er geen overste(e)k is, dan behoeven de parkeerplaatsen ten minste 5,05m te zijn (i.p.v. de huidige 4,75m). Politie kan uit het plan niet opmaken wat het hoogteverschil is tussen de parkeerhaven en het voetpad”.

Vermits de aanleg van een nieuwe weg met de daarbij horende aanhorigheden noodzakelijkerwijze minstens een plan vereist waarop minimaal het tracé van de aan te leggen weg wordt weergegeven, alsmede de daarbij horende wegaanhorigheden, vereisen de opgelegde aanpassingen dan ook de opmaak van een nieuw plan van het wegentracé, minstens wat betreft de intekening van de “loodrecht op de rijweg” te plaatsen parkeerplaatsen met hun afmetingen en van de op dit plan weergegeven doch te verwijderen “markerings die een verhoogde inrichting weergegeven” aan de Brusselsesteenweg, die allicht ook een wijziging inhouden van de profielplannen.

5.9. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. Het verzoek tot tussenkomst van de n.v. Fimpro wordt afgewezen.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de stad Mechelen van 26 oktober 2010 waarbij het tracé en de technische inrichting van de wegenis in functie van een woonproject aan de Brusselsesteenweg te Mechelen wordt goedgekeurd “onder de voorwaarden zoals weerhouden door het college van burgemeester en schepenen in de vergadering van 15 oktober 2010”.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig september 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens