

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**XIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 226.781 van 18 maart 2014  
in de zaak A. 199.868/XII-6563**

In zake: de NV HOTEL RESTAURANT DUC DE BOURGOGNE  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Dirk Peeters en Matthias Lierman  
kantoor houdend te 8310 Brugge  
Breeweg 10  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de STAD BRUGGE  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Bart Staelens  
kantoor houdend te 8000 Brugge  
Stockhouderskasteel  
Gerard Davidstraat 46 bus 1  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 18 april 2011, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge van 17 februari 2011, waarbij de aanvraag betreffende het opstellen van een los terras op het Huidenvettersplein 12, ter hoogte van de horecazaak ‘Duc de Bourgogne’, afgewezen werd en geen toelating werd verleend”.

*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.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 februari 2014.

Staatsraad Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Peeters, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Diane Mareen 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. Bij brief van 9 januari 2011 aan het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge, vraagt de verzoekende partij een vergunning voor een terras langs de gevel van haar restaurant gelegen aan het Huidenvettersplein 12 te Brugge.

3.2. Bij brief van 17 februari 2011 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge de toelating. De brief vermeldt:

“Deze weigering is een gevolg van:

- de artikelen 1 en 2 van de politieverordening betreffende het gebruik van de openbare weg (GR. 24.09.1985 en GR. 29.04.2003)- zie bijlage.
- het gemeenteraadsbesluit dd. 27 januari 2004 waarbij wordt bepaald: ‘de handelaren/kunstenaars die zich nu steeds langs de kant van het

Huidenvettersplein opstellen mogen niet méér plaats innemen dan hun is vergund' (in bijlage). Hieruit volgt logisch dat de kunstenaars, die sedert jaren een standplaats innemen op het plein, verder hun standplaats mogen innemen en dat de opstelling van een nieuw terras niet kan toegelaten worden.

Door de stadsdiensten en/of de lokale politie zal regelmatig controle uitgevoerd worden indien de kunstenaars niet meer ruimte innemen dan de vergunde oppervlakte.”

Dit is de bestreden beslissing.

3.3. Bij brief van 6 juni 2011 vraagt de verzoekende partij aan het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge (opnieuw) een vergunning voor een terras langs de gevel van haar restaurant gelegen aan het Huidenvettersplein 12 te Brugge.

Bij brief van 19 augustus 2011 wordt aan de verzoekende partij opnieuw de toelating hiervoor geweigerd.

Die beslissing maakt het voorwerp uit van een beroep bij de Raad van State, gekend onder nr. A. 202.024/XII-6729.

#### *IV. Voorwerp van het beroep*

4. De verwerende partij voert in haar memorie van antwoord aan, in essentie, dat in de mate dat het voorwerp van de vordering specificeert “en geen toelating is verleend”, de vordering niet toelaatbaar is gelet op de discretionaire bevoegdheid in hoofde van de verwerende partij.

De verzoekende partij gaat hierop niet in, ook niet na het verslag van het auditoraat waarin in wezen wordt gesteld dat er geen rechtsplicht is om het geweigerde toe te staan. De Raad van State ziet geen reden om tot een andere conclusie te komen en te besluiten dat, alle concrete omstandigheden van de zaak in acht genomen, die overheid niet wettig (meer) vermag te weigeren het voordeel aan de verzoekende partij te geven.

5. Het voorwerp van het beroep is aldus beperkt tot de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge van 17 februari 2011, waarbij de aanvraag tot het opstellen van een los terras op het Huidenvettersplein 12, ter hoogte van de horecazaak “Duc de Bourgogne”, wordt afgewezen.

#### *V. Onderzoek van de middelen*

##### *Tweede middel*

##### *Standpunt van de partijen*

6. De verzoekende partij voert de schending aan van de materiële motiveringsplicht.

De verwijzing naar “de artikelen 1 en 2 van de politieverordening betreffende het gebruik van de openbare weg (GR. 24.09.1985 en GR 29.04.2003)” – het eerste motief volgens de verzoekende partij - motiveert geenszins *in concreto* waarom aan de verzoekende partij geen terrasvergunning werd verleend of kon worden verleend. Het geeft enkel de wettelijke basis aan die de aanvraag van een dergelijke terrasvergunning regelt, terwijl uit de bestreden beslissing dus niet kan worden afgeleid waarom de vergunning werd geweigerd. De verwijzing naar de politieverordening van 29 april 2003 is bovendien niet dienstig of relevant, aangezien het hier slechts om wijzigingen aan het sanctioneringssysteem gaat, wat te dezen niet relevant is, aangezien zelfs geen vergunning werd afgeleverd, zodat er moeilijk sprake kan zijn van mogelijke inbreuken op de verleende vergunning.

Waar verwezen wordt naar één van de principes vervat in het gemeenteraadsbesluit van 27 januari 2004 - het tweede motief volgens de verzoekende partij -, voert de verzoekende partij aan dat het recht dat aan een ander wordt toegekend niet per se het recht van de verzoekende partij moet beperken aangezien het een niet gebonden bevoegdheid in hoofde van de verwerende partij betreft en de toekenning van een vergunning aan de handelaars-kunstenaars eveneens kan worden beperkt of ingetrokken. De verwerende partij heeft niet aangegeven waarom zij van oordeel is het belang van de handelaars-

kunstenaars boven het belang van de verzoekende partij te stellen, zonder deze belangen ook maar tegen elkaar te hebben afgewogen, noch aan te geven welke criteria bij die afweging gelden. Bovendien werd niet onderzocht of beide belangen niet zouden kunnen samengaan, aangezien niet is aangegeven tot waar de vergunning van de handelaars-kunstenaars loopt, zodat dus niet is onderzocht of de vergunningsaanvraag van de verzoekende partij niet verzoenbaar zou zijn met de verleende vergunning aan de handelaars-kunstenaars. Uit de door verzoekende partij gevoegde plannen en foto's blijkt dat de beide vergunningen kunnen samengaan. De mogelijke overschrijding van de ruimte die aan de handelaars-kunstenaars werd vergund kan alleszins niet beletten dat een nieuwe vergunning wordt afgeleverd zonder onderzoek.

De verzoekende partij besluit dat zonder enig onderzoek terzake en afweging van diverse belangen op basis van vaststaande criteria, het dan ook helemaal niet 'logisch' is dat de handelaars-kunstenaars verder hun standplaats kunnen innemen én dat de opstelling van een nieuw terras niet kan worden toegestaan.

7. In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij dat het geen zin heeft kritiek te leveren op de formele motivering van de verwijzing naar het gemeentelijk reglement van 24 september 1985. Daarin komt inderdaad naar voor dat er een principieel verbod bestaat en dat er een vergunning kan worden gegeven.

Wat echter de verwijzing betreft naar het gemeenteraadsbesluit van 27 januari 2004, stelt de verwerende partij in de eerste plaats dat de bestreden beslissing binnen de in dat besluit vervatte principes inzake zonering en ordening van het Huidenvettersplein moet blijven. Het college van burgemeester en schepenen zou deze principes niet ter zijde kunnen schuiven aangezien het geen toepassing mag maken van artikel 159 van de Grondwet. De verzoekende partij betwist overigens dit besluit niet. Dit besluit van 27 januari 2004 is volgens de verwerende partij overigens een individueel besluit dat bepaalt hoe het Huidenvettersplein qua principes gezoneerd wordt qua terrasoppervlakte. Waar dit besluit voorziet in standplaatsen voor handelaren/kunstenaars aan een bepaalde zijde van het Huidenvettersplein en waar dit besluit definitief is, wordt

ten onrechte gevraagd om een vergunning te verlenen die indruist tegen dit besluit. Volgens de verwerende partij moet het gemeenteraadsbesluit van 27 januari 2004 hoe dan ook worden gerespecteerd. Voorts toont volgens de verwerende partij “een eenvoudige blik” op het plan dat is gehecht aan het voornoemde besluit van 27 januari 2004, aan dat er voor de verzoekende partij zonder meer geen mogelijkheid bestaat om in een terras te voorzien. De verwerende partij verwijst ook naar de recente toekenning van vergunningen waarbij aan drie kunstenaars de toelating wordt verleend om een standplaats van maximaal 15 vierkante meter in te nemen. Ook het intekenen van deze drie kunstenaarskramen toont aan dat er hoe dan ook geen ruimte meer bestaat voor een eigen terras voor de verzoekende partij.

8. In de laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat het gemeenteraadsbesluit van 27 januari 2004 het zonder meer niet mogelijk maakt om aan de verzoekende partij een vergunning toe te kennen. Dit besluit voorziet immers in een bepaalde zonering. Onder punt 4 ervan, geeft het expliciet de titel ‘de zonering van de terrasoppervlakte’ aan. Uit het plan blijkt dat slechts langs één bepaalde zijde van het Huidenvettersplein voorzien is in een zonering voor terrassen voor de restaurants die daar gevestigd zijn. De andere zijde is voorbehouden voor handelaars/kunstenaars. Er is daarbij wel duidelijk gespecificeerd dat deze handelaren niet meer plaats mogen innemen dan hun is vergund. Het college dient aldus geen afweging te maken en mag deze ook niet maken; het kan immers niet handelen buiten dit gemeenteraadsbesluit om. Als de verzoekende partij een vergunning aanvraagt om een terras te plaatsen waar in overeenstemming met het gemeenteraadsbesluit enkel een vergunning aan handelaren/kunstenaars kan worden toegestaan, dan is het uiteraard een wettig motief dat er door de verwerende partij wordt aangegeven dat overeenkomstig dit gemeenteraadsbesluit dit niet kan.

### *Beoordeling*

9. De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de

naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

10. De formele motivering van de bestreden beslissing is hiervoor weergegeven (*supra*, punt 3.2.). Hieruit blijkt dat de bestreden beslissing steunt op twee motieven.

11. Het eerste formeel veruitwendigde motief bestaat uit een verwijzing naar “de artikelen 1 en 2 van de politieverordening betreffende het gebruik van de openbare weg (GR. 24.09.1985 en GR. 29.04.2003)”.

Deze verwijzing geeft enkel de wettelijke basis aan die de toelating tot het gebruik van de openbare weg voor bijvoorbeeld een terras regelt. De verzoekende partij voert terecht aan dat die verwijzing geenszins *in concreto* aantoont waarom haar geen terrasvergunning mocht worden verleend. Op zich verantwoordt dit motief de bestreden beslissing niet.

12. Het tweede veruitwendigde en determinerende motief verwijst naar het gemeenteraadsbesluit van 27 januari 2004. Dit besluit luidt:

“Overwegende dat om een verdere verloedering van het Huidenvettersplein tegen te gaan en het pleintje terug open te maken het noodzakelijk is de terrasaankleding herin te richten en de zonering te herzien,

Overwegende dat er gestreefd wordt naar een zekere ordening; dat het derhalve wenselijk is een aantal principes voor de aankleding en afbakening vast te leggen;

Gelet op de vergadering belegd door de dienst Monumentenzorg in aanwezigheid van de bevoegde schepenen mevr. Boydens en de diverse uitbaters van de cafés op het Huidenvettersplein;

Gezien het voorstel van het College van Burgemeester en Schepenen;

Besluit :

volgende principes goed te keuren :

1. De vaste constructie van het Mozarthuis mag niet meer geplaatst worden.

2. De handelarenkunstenaars die zich nu steeds langs de kant van het Huidenvettershuis opstellen mogen niet méér plaats innemen dan hun is vergund

3. De containers met restafval die zich nu voor de Duc de Bourgondië en het Huidenvettershuis bevinden mogen niet meer op het pleintje geplaatst worden, de restauranthouders moeten in overleg met de dienst Leefmilieu tot een aanvaardbare oplossing komen,

4. De zonering van de terrasoppervlakte

De diepte van de terraszone langs de kant van het Mozarthuis tot aan Oud Brugge is bepaald op 7.00m uit het gevelvlak en moeten evenwijdig lopen met de gevels. Deze afbakening vormt een rechte lijn.

De terrasdiepte van Oud Brugge palend aan de Mosselkelder bedraagt eveneens 7.00m en loopt schuin uit naar de hoek met het huis Missault, (zie bijgevoegd plan) zodat de winkel Missault steeds toegankelijk blijft.

Het terras van Het Lammetje is aan de voorgevel 5.00m breed. De voorlijn van het terras wordt bepaald door de terrasscheiding tussen de Mosselkelder en Oud Brugge, wanneer deze scheidingslijn denkbeeldig wordt doorgetrokken moet de terrasvoorlijn van Het Lammetje er 1.50 m van verwijderd blijven (zie bijgevoegd plan). Deze terrasvoorlijn mag niet even breed zijn als de gevel zodat vrije doorgang kan verleend worden aan het huis Missault.

[...]”.

Deze beslissing keurt, ten einde “een verdere verloedering van het Huidenvettersplein tegen te gaan”, een aantal principes goed “voor de aankleding en afbakening” van het genoemde plein. Een van die principes bepaalt dat de handelaars-kunstenaars niet meer plaats mogen innemen dan hun is vergund. Een ander bepaalt de ‘zonering van de terrasoppervlakte’. Uit de beschrijving en het bijgevoegde plan blijkt dat het de zonering betreft aan de andere zijde van het plein dan waar de verzoekende partij haar aanvraag voor een terrasvergunning heeft ingediend.

Los van de vraag of zoals de verwerende partij betoogt, de beoordeling van een aanvraag tot terrasvergunning moet blijven binnen de in het gemeenteraadsbesluit van 27 januari 2004 vervatte principes inzake zonering en ordening van het Huidenvettersplein, kan de verwerende partij in ieder geval niet worden bijgevalen in haar standpunt dat dit besluit en inzonderheid het er aan

gehechte plan aantoonde dat “er zonder meer geen mogelijkheid bestaat om in een terras te voorzien” en om aan de verzoekende partij een vergunning toe te kennen. De in de gemeenteraadsbeslissing van 27 januari 2004 bepaalde ‘zonering van de terrasoppervlakte’ bevat weliswaar principes inzake de inrichting (diepte en afmetingen) van de terrassen gelegen in “de terraszone langs de kant van het Mozarthuis tot aan Oud Brugge”, maar dit principe zegt op zich niets over het plaatsen van een terras aan de andere zijde van het plein, waar de horecazaak van de verzoekende partij is gelegen. Dit lijkt de Raad van State overigens ook begrijpelijk, aangezien aannemelijk is gemaakt door de verwerende partij dat er ter gelegenheid van de goedkeuring van de in dit gemeenteraadsbesluit vervatte zonerings- en ordeningsprincipes, in hoofde van de aan die zijde palende horeca-uitbaters, geen interesse bestond voor de inrichting van terrassen aan die zijde, zodat er dan ook geen nood bestond tot het bepalen van de noodzakelijke inrichtingsprincipes ervan. Ook het principe dat “de handelaren-kunstenaars die zich nu steeds langs de kant van het Huidevettershuis opstellen [...] niet meer plaats [mogen] innemen dan hun is vergund”, houdt op zich niet in dat deze zone uitsluitend zou zijn voorbehouden voor deze handelaars-kunstenaars.

13. Anders dan wat de verwerende partij betoogt, bevat het voornoemde gemeenteraadsbesluit van 27 januari 2004 aldus geen expliciete uitsluitingsgrond waarop de aanvraag zou moeten worden geweigerd. Hieruit volgt dat de verwerende partij bij de beoordeling van de aanvraag voor een terrasvergunning over een appreciatiebevoegdheid beschikt.

Uit de gegevens waarop de Raad van State vermag acht te slaan en in het bijzonder op grond van het hiervoor aangehaalde determinerende motief, blijkt dat de verwerende partij, uitgaande van een foutieve –want bindende– lezing van de principes vervat in het gemeenteraadsbesluit van 27 januari 2004, ten onrechte bij haar onderzoek van de aanvraag enkel rekening heeft gehouden met de “kunstenaars, die sedert jaren een standplaats innemen op het plein”, zonder hierbij op concrete wijze de aanvraag van de verzoekende partij te betrekken. Aldus werd ten onrechte in absolute zin voorrang gegeven aan vergunningen voor kunstenaars zonder dat deze optie steun vindt in enig concreet onderzoek of belangenafweging. De verwerende partij blijkt aldus de aanvraag

van de verzoekende partij niet correct te hebben beoordeeld. Het uitgedrukte determinerende motief mag aldus niet ter verantwoording van de bestreden beslissing in aanmerking worden genomen.

14. Met voor het eerst in de processtukken uitgedrukte motieven kan tot slot geen rekening worden gehouden.

15. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge van 17 februari 2011 waarbij de aanvraag van de nv Duc de Bourgogne tot het opstellen van een los terras op het Huidenvettersplein 12 wordt afgewezen.**

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 18 maart 2014, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

|                    |                  |
|--------------------|------------------|
| Dierk Verbiest,    | kamervoorzitter, |
| Pierre Barra,      | staatsraad,      |
| Geert Debersaques, | staatsraad,      |
| bijgestaan door    |                  |
| Silja Doms,        | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Silja Doms**

**Dierk Verbiest**