

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.073 van 14 november 2019
in de zaak A. 225.705/VII-40.335**

In zake : de STAD GENT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Thomas Eyskens
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Bischoffsheimlaan 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de BVBA DE NIEUWE VOORHAVEN
2. de VZW DE VOORHAVEN
 gevestigd te 9000 Gent
 New Yorkstraat 6
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Isabelle Larmuseau en Karolien Beké
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 17 juli 2018, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1718/0969 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 5 juni 2018 in de zaak 1617/RvVb/0652/A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 16 augustus 2018 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State (hierna: cassatieprocedurebesluit).

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 oktober 2019.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Simon Claes, die loco advocaat Thomas Eyskens verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Robin Verbeke, die loco advocaat Karolien Beké verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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. Met een besluit van 23 maart 2017 verleent de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen (hierna: deputatie) een stedenbouwkundige vergunning aan de stad Gent “voor de infrastructuurwerken t.b.v. de

omgevingsaanleg van een deel van de Voorhavenkaai (site Nieuwe Voorhaven) en alle bijhorigheden”.

4. Het bestreden arrest vernietigt op vordering van de bvba De Nieuwe Voorhaven en de vzw De Voorhaven de vergunningsbeslissing van de deputatie.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

5. De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting ingediend waarin een repliek wordt gegeven op het auditoraatsverslag. Het cassatieprocedurebesluit voorziet na de kennisgeving van het auditoraatsverslag niet in de mogelijkheid om een laatste memorie neer te leggen. Wanneer de auditeur concludeert tot de verwerping van het cassatieberoep moet de verzoeker luidens artikel 18, § 1, van het cassatieprocedurebesluit, op straffe van de toewijzing van de afstand van geding, “vragen dat de procedure wordt voortgezet teneinde te worden gehoord”. Het auditoraatsverslag concludeert tot de verwerping van het beroep van de verzoekende partij. Het voormelde procedurestuk wordt alleen als zodanig in aanmerking genomen in zoverre wordt gevraagd de procedure voort te zetten en te worden gehoord.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de stad Gent

6. De stad Gent voert de schending aan van artikel 6 van het Europees verdrag van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 149 van de Grondwet, artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna: DBRC-decreet) en artikel 15 van het besluit van de

Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges:

“Doordat, eerste onderdeel, de Raad voor Vergunningsbetwistingen besluit tot de onwettigheid van de bestreden stedenbouwkundige vergunning, op grond van de stelling dat de opheffing van de bestaande autoweg valt onder de bevoegdheid van de gemeenteraad omtrent de zaak der wegen, terwijl zo’n gemeenteraadsbeslissing niet vóór het nemen van de bestreden stedenbouwkundige vergunning voorlag.

Terwijl, de Raad voor Vergunningsbetwistingen als administratief rechtscollege ertoe gehouden is om te waken over de naleving van de stelplicht die op de verzoekende partij rust en zijn onderzoek beperkt tot de rechtsregels waarvan de schending wordt aangevoerd en zoals deze schending concreet in het verzoekschrift zelf wordt ontwikkeld, weze het onder voorbehoud van de mogelijkheid om middelen van openbare orde ambtshalve aan te voeren, maar waarbij de rechterlijke motiveringsplicht vereist dat ook wordt verantwoord om welke redenen een ambtshalve opgeworpen rechtsregel inderdaad de openbare orde raakt.

Doordat, tweede onderdeel, de Raad voor Vergunningsbetwistingen op grond van de concrete omschrijving van de schending van de aangehaalde bepalingen, nl. de minstens impliciete opheffing van de bestaande autoweg, heeft besloten tot de onwettigheid van de bestreden akte.

Terwijl, de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zelfs indien men zou aanvaarden dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de concrete wijze waarop bedoelde bepalingen zouden geschonden zijn al op één of andere rechtsgeldige wijze (ambtshalve?) kan ‘herschrijven’, tegenspraak over deze bepalingen mogelijk moet maken teneinde de rechten van verdediging van de stad GENT, en van alle andere partijen, te verzekeren”.

Zij licht toe dat de in het bestreden arrest vastgestelde onwettigheid steunt op de strijdigheid met artikel 2 en 42 van het gemeentedecreet en artikel 4.2.25 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) omdat er sprake is van “een opheffing van de bestaande autoweg” terwijl de bvba De Nieuwe Voorhaven en de vzw De Voorhaven de schending van deze bepalingen hebben ingeroepen omdat er sprake is van “de aanleg van een fietspad en riolering”. Het bestreden arrest heeft op die wijze “een zodanige invulling” gegeven aan het aangevoerde middel die laatstgenoemden “er in werkelijkheid niet aan [hebben] gegeven”. Het bestreden arrest “stelt niet dat de aangevoerde bepalingen de openbare orde aanbelangen” maar gaat “op grond van feitelijke vaststellingen over[...] tot een bepaalde juridische kwalificatie” terwijl deze “hoogstens [kunnen] leiden tot de vaststelling dat de overheid zijn bevoegdheid op

onregelmatige wijze heeft uitgeoefend. Het gaat derhalve niet om een middel van openbare orde”. In het tweede middelonderdeel stelt zij dat, “[z]elfs indien men zou aanvaarden dat de [RvVb] de voormelde overweging (nl. dat de werken eigenlijk neerkomen op een minstens impliciete opheffing van de bestaande autoweg), wel op één of andere rechtsgeldige wijze (ambtshalve?) heeft opgeworpen, geldt dat hierover geen tegenspraak mogelijk is gemaakt [...] in strijd met de rechten van verdediging [...]”.

Beoordeling

7. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring door de RvVb van het tweede middel van de bvba De Nieuwe Voorhaven en de vzw De Voorhaven waarin zij de schending hebben aangevoerd van onder meer de artikelen 2 en 42 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 en artikel 4.2.25 VCRO waarin zij hebben gesteld “dat geen beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen voorligt, terwijl de gemeenteraad exclusief bevoegd is voor de zaak der wegen en de aanleg van een fietspad en riolering deel uitmaakt van de zaak der wegen”.

8. De RvVb besluit aldus tot de gegrondheid van dat tweede middel:

“Anders dan de [deputatie] en de [stad Gent] voorhouden omvat de aanvraag niet alleen een beperkte herlegging van de verharding maar ook de creatie van een nieuw fietspad, hetgeen impliceert dat een deel van de bestaande autorijweg verdwijnt. Zulks dient bijgevolg beschouwd te worden als een -minstens impliciete- opheffing van de bestaande autoweg, omdat een deel van de rijweg wordt gewijzigd in en voorbehouden voor een fietspad. De creatie van een nieuw fietspad is bovendien een aanhorigheid van de weg, zoals hierboven uiteengezet. De aanvraag betreft niet louter onderhoudswerken”.

9. Het middel dat in beide onderdelen ervan uitgaat dat de door de RvVb gegrondverklaarde schending steunt op de vaststelling van “een opheffing van de bestaande autoweg” en niet van “de creatie van een nieuw fietspad”, mist feitelijke grondslag.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de stad Gent

10. De stad Gent voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 van het DBRC-decreet.

Zij licht toe dat het bestreden arrest “op meerdere essentiële verweerargumenten [...] geen enkel antwoord [heeft] gegeven, terwijl deze manifest van belang zijn voor de beslechting van het [...] juridisch vraagstuk”. De RvVb gaat “ten volle voorbij” aan haar argument “dat de miniemste wijziging aan een bestaande gemeentelijke openbare weg geen nieuwe beslissing van de gemeenteraad vereist”. De verwijzing in het bestreden arrest naar aanhorigheden “kan onmogelijk worden beschouwd als een beoordeling in concreto” en “is [...] zelfs tegenstrijdig”. De RvVb “gaat zonder meer voorbij aan dit argument” van “het belangrijk beoordelingscriterium voor de bevoegdheid van de gemeenteraad, nl. de mogelijke financiële gevolgen voor de gemeente”. De loutere overweging dat een nieuw fietspad geldt als een aanhorigheid van de weg is “ook intern [tegen]strijdig”. De RvVb is “zonder meer voorbijgegaan” aan het argument “dat de voorziening van een fietspad op een bestaande gemeentelijke openbare weg onmogelijk kan worden beschouwd als een essentiële wijziging die een voorafgaande beslissing van de gemeenteraad noodzaakt, omdat de weg reeds voor fietsers toegankelijk was”. De RvVb gaat ook voorbij aan het “essentieel punt” dat er “geen sprake [is] van een opheffing van een autoweg, zonder voorafgaand te hebben uitgemaakt of de betrokken weg al dan niet een gemeentelijke openbare weg is”.

Beoordeling

11. De aan de RvVb grondwettelijk en decretaal opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren, heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet -al ware die redengeving verkeerd of onwettig- die hem ertoe brengt de beslissing te nemen. Alleen een gemis aan motivering -of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven- maakt een schending uit van de aan de rechter opgelegde motiveringsverplichting.

De rechterlijke motiveringsverplichting houdt niet in dat de RvVb moet antwoorden op elk argument tot weerlegging van het aangevoerde middel, maar dat geen afzonderlijke weerlegging of verweer is.

12. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring door de RvVb van het tweede middel van de bvba De Nieuwe Voorhaven en de vzw De Voorhaven en de verwerping van het verweer van onder meer de stad Gent tegen dat tweede middel.

Het bestreden arrest overweegt:

“Zoals bevestigd wordt in de artikelen 2 en 42 van het Gemeentedecreet beschikt de gemeenteraad over de volheid van bevoegdheid voor aangelegenheden van gemeentelijk belang, waaronder de zaak van de wegen bedoeld in artikel 4.2.25, eerste lid, VCRO.

Artikel 4.2.25 VCRO, zoals van toepassing, luidde als volgt:

‘Als de vergunningsaanvraag wegeniswerken omvat waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, en het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de vergunning kan worden verleend, neemt de gemeenteraad een beslissing over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de vergunningsaanvraag.’

Onder ‘de zaak van de wegen’ wordt het bepalen van het tracé van de wegen, alsook de uitrusting ervan verstaan. De gemeenteraad zal nagaan wat de rol van de nieuwe weg zal zijn in het globale gemeentelijke wegennet.

In de Toelichtingsnota ‘Beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak van de wegen’ van Ruimte Vlaanderen staat vermeld:

‘Artikels 2 en 42 van het Gemeentedecreet bepalen dat de gemeenteraad beschikt over de volheid van bevoegdheid in zaken die voor de gemeente van belang zijn, en is dus zeer ruim geformuleerd. Volgens rechtsleer en rechtspraak omvatten die artikels in het kader van de zaak van de wegen onder meer:

- de aanleg van nieuwe gemeentewegen;
- de tracéwijziging;
- de verbreding of opheffing;
- de uitrusting van deze wegen.’

Onder ‘de zaak van de wegen’ wordt bijgevolg niet enkel de goedkeuring van het wegtracé verstaan, doch ook de wegutrusting met alle aanhorigheden. Dit betreft dan ook de keuze van wegverharding en bestrating, de wegutrusting en de nutsleidingen, de aanleg van stoepen en wegboorden, aanplanting, de inrichting van de (eventuele) parkeerplaatsen, gratis grondafstand, en de weerslag op de mobiliteit, afwatering, waterzuivering, afvalophaling en noodzakelijke uitbreiding van maatschappelijke infrastructuur, zonder dat zulks inhoudt dat de gemeenteraad zich ook kan uitspreken over de goede ruimtelijke ordening.

Anders dan de [deputatie] en de [stad Gent] voorhouden omvat de aanvraag niet alleen een beperkte herlegging van de verharding maar ook de creatie van een nieuw fietspad, hetgeen impliceert dat een deel van de bestaande autorijweg verdwijnt. Zulks dient bijgevolg beschouwd te worden als een -minstens impliciete- opheffing van de bestaande autoweg, omdat een deel van de rijweg wordt gewijzigd in en voorbehouden voor een fietspad. De creatie van een nieuw fietspad is bovendien een aanhorigheid van de weg, zoals hierboven uiteengezet. De aanvraag betreft niet louter onderhoudswerken”.

13. Het bestreden arrest verklaart dat tweede middel op duidelijke, ondubbelzinnige en niet-tegenstrijdige motieven gegrond.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien november tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys