

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.621 van 26 mei 2020
in de zaak A. 223.364/IX-9144**

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Mobiliteit
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Van Hyfte en Laurent Delmotte
kantoor houdend te 1060 Brussel
Gulden Vlieslaan 77
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Martens
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 235 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 september 2017, strekt tot de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 19 juli 2017 ‘tot vaststelling van het aanvullend reglement op het wegverkeer betreffende het toelaten van regulatievoertuigen op rijstroken in de zin van artikel 72.5 en 72.6 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg’ (BS 28 juli 2017).

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 Inge Vos heeft een verslag opgesteld.

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

Met akkoord van alle partijen is de zaak behandeld overeenkomstig artikel 3 van koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’.

Eerste auditeur Inge Vos heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Ingevolge de mededeling van dit advies aan de partijen op 11 mei 2020, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

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. Het bestreden ministerieel besluit van 19 juli 2017 strekt tot vaststelling van het aanvullend reglement op het wegverkeer betreffende het toelaten van regulatievoertuigen op rijstroken in de zin van de artikelen 72.5 en 72.6 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen

reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg' (hierna: de Wegcode).

3.2. Artikel 1 van het ministerieel besluit van 19 juli 2017 luidt als volgt:

“De regulatievoertuigen van de openbare dienst belast met de organisatie van een geautomatiseerd fietsverhuursysteem ten behoeve van het personenvervoer mogen in de uitoefening van hun opdracht op de rijstroken in de zin van artikel 72.5 en 72.6 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg en die zijn gelegen op het grondgebied van alle gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest rijden.”

3.3. Het ministerieel besluit zoekt, volgens de aanhef, rechtsgrond in artikel 5 van de ordonnantie van 3 april 2014 ‘betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens’.

De aanhef van dat ministerieel besluit luidt als volgt:

“Gelet op de ordonnantie van 3 april 2014 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens, artikel 5;

Gelet op het positief advies van de raadgevende commissie, gegeven op 22 juni 2017;

Overwegende dat in uitvoering van artikel 39 van de Grondwet en luidens artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de gewesten ‘wat de openbare werken en het vervoer betreft’ onder meer bevoegd zijn voor ‘1° de wegen en hun aanhorigheden’;

Overwegende dat de gewesten bevoegd zijn om aanvullende verkeersreglementen aan te nemen die een bijzonder toepassingsgebied hebben en die ertoe strekken de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden die een periodiek of permanent karakter hebben.

Overwegende dat de gewesten met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel geen onevenredige wijze afbreuk mogen doen aan de bevoegdheid van de federale overheid inzake de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer als bedoeld bij artikel

6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, door het uitoefenen van deze bevoegdheid onmogelijk of overdreven moeilijk te maken;

Overwegende dat ter realisatie van de bevoegdheid leefmilieu (namelijk het terugdringen van de luchtverontreiniging in dezelfde optiek als de LEZ) en mobiliteit (namelijk het verminderen van het autoverkeer door verplaatsingen in het gewest uit te voeren met de fiets) het noodzakelijk is dat de regulatievoertuigen van de openbare dienst belast met de organisatie van een geautomatiseerd fietsverhuursysteem ten behoeve van het personenvervoer op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in de zin van de ordonnantie van 25 november 2010 tot regeling van de uitbating van een openbaar geautomatiseerd fietsverhuursysteem, zich vlot en veilig op deze wegen kunnen begeven ten einde de fietsbedeling op een optimale wijze te kunnen organiseren en zo de voormelde doelstellingen te kunnen bereiken;

Overwegende dat het toekennen van deze mogelijkheid de bevoegdheid van de federale overheid niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt en niet in strijd is met haar bevoegdheid.”

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State (hierna: RvS-wet).

Volgens de verzoekende partij stelt het ministerieel besluit van 19 juli 2017 een aanvullend reglement op het wegverkeer vast, dat rechtsgrond vindt in artikel 5 van de voornoemde ordonnantie van 3 april 2014. Dit ministerieel besluit is een reglementair besluit dat een rechtsregel formuleert en een algemene draagwijdte heeft.

Uit de aanhef van dat besluit blijkt evenwel niet dat het werd onderworpen aan het verplicht, met redenen omkleed advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State met toepassing van artikel 3, § 1, eerste lid, RvS-wet. Aldus schendt het ministerieel besluit van 19 juli 2017 deze op straffe van nietigheid voorgeschreven substantiële vormvereiste.

5. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat het ministerieel besluit van 19 juli 2017 geen reglementair besluit is aangezien de draagwijdte van het besluit beperkt is tot één concessiehouder van de openbare dienst belast met de organisatie van een geautomatiseerd fietsverhuursysteem ten behoeve van het personenvervoer op het grondgebied van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hetgeen *in concreto* volgens haar neerkomt op vier regulatievoertuigen.

Ondergeschikt stelt de verwerende partij dat, mocht worden geoordeeld dat het ministerieel besluit toch een reglementair besluit is, dan nog moet worden vastgesteld dat het bestreden besluit geen reglement is in de zin van artikel 3, § 1, RvS-wet, omdat het een aanvullend reglement op het wegverkeer is dat uitgevaardigd is door de bevoegde minister. Uit de bedoeling van de wetgever, de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving, de rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak en de rechtsleer, blijkt volgens de verwerende partij dat het verordenend karakter van een besluit niet *ipso facto* met zich meebrengt dat het een voldoende algemeen karakter heeft en dus aan de adviesverplichting zoals bedoeld in artikel 3, § 1, RvS-wet onderworpen is. De aanvullende reglementen op het wegverkeer ontberen volgens haar dergelijk algemeen karakter zodat de adviesverplichting niet geldt.

6. In haar laatste memorie verwijst de verwerende partij nog bijkomend naar rechtspraak van de Raad van State en rechtsleer om aan te tonen dat aanvullende verkeersreglementen op het wegverkeer, hoewel ze een verordenend karakter hebben, niet van voldoende algemene aard zijn dat ze een reglementair besluit zijn in de zin van artikel 3, § 1, RvS-wet en dus voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State moeten worden voorgelegd.

Beoordeling

7.1. De door de verzoekende partij aangevoerde schending van artikel 3, § 1, RvS-wet, doet de vraag rijzen of het ministerieel besluit van 19 juli

2017 beschouwd moet worden als een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, RvS-wet, dat aan het met redenen omkleed advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State diende te worden onderworpen.

7.2. Luidens artikel 3, § 1, RvS-wet moeten “[b]uiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid” de ontwerpen van reglementaire besluiten aan het met redenen omkleed advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden onderworpen.

Reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, RvS-wet zijn besluiten die een rechtsregel formuleren en dus een algemene draagwijdte hebben. Ze voorzien in een onpersoonlijke, abstracte rechtstoestand die voor een onbepaald aantal gevallen geldt. Het gaat met andere woorden om besluiten waarin algemene regelen worden gesteld die toepasselijk zijn op alle staatsburgers of op een hele categorie van staatsburgers. Het criterium van de “algemeenheid”, dat de besluiten kenmerkt waarmee de uitvoerende macht haar verordenende bevoegdheid uitoefent, is hetzelfde als dat waarnaar wordt verwezen in de wetgeving betreffende de bekendmaking van wetten en verordeningen.

Ook ministeriële besluiten zijn, voor zover ze een reglementair karakter hebben, besluiten in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, RvS-wet. Reglementaire besluiten van de gemeenschaps- en gewestregeringen en de leden ervan moeten om dezelfde reden eveneens voor advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

7.3. Het ministerieel besluit van 19 juli 2017 geeft luidens zijn aanhef, uitvoering aan artikel 5 van de ordonnantie van 3 april 2014. Artikel 5 kent aan de minister de bevoegdheid toe om aanvullende reglementen op het wegverkeer vast te stellen die betrekking hebben op de gewestwegen en op de kruispunten waarvan een van die openbare wegen deel uitmaakt, de aanwijzing van de bebouwde kommen bedoeld in het algemeen reglement op de politie over

het wegverkeer, en de verkeersmaatregelen die zich over meer dan één gemeente uitstrekken. Het bestreden besluit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 28 juli 2017.

Het ministerieel besluit van 19 juli 2017 geeft op algemene wijze aan de regulatievoertuigen van de openbare dienst belast met de organisatie van een geautomatiseerd fietsverhuursysteem ten behoeve van het personenvervoer de toelating om gebruik te maken van de rijstroken zoals bedoeld in artikel 72.5 van de Wegcode en van de bijzondere overrijdbare beddingen zoals bedoeld in artikel 72.6 van de Wegcode en dit voor wat betreft al deze rijstroken en beddingen die zijn gelegen op het grondgebied van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het voegt met andere woorden een categorie van weggebruikers toe die gebruik mogen maken van deze busstroken en bijzondere overrijdbare beddingen. Een dergelijke algemene afwijking voor de voornoemde regulatievoertuigen van het verbod om de voormelde rijstroken of overrijdbare beddingen te gebruiken dat is vervat in de artikelen 72.5, achtste lid, en 72.6, achtste lid, van de Wegcode, is verordenend van aard en heeft geen betrekking op een welbepaalde, lokale of specifieke situatie of op een duidelijk afgebakend en beperkt gebied. Ze bestrijkt namelijk het gehele grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

7.4. Anders dan de verwerende partij dit ziet, is de draagwijdte van het ministerieel besluit van 19 juli 2017 ook geenszins beperkt tot één concessiehouder van de openbare dienst belast met de organisatie van een geautomatiseerd fietsverhuursysteem ten behoeve van het personenvervoer op het grondgebied van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hetgeen volgens haar *in concreto* neerkomt op vier regulatievoertuigen.

Nergens uit de tekst van het ministerieel besluit blijkt immers dat de toepassing ervan beperkt zou zijn tot één concessiehouder en vier regulatievoertuigen. Het ministerieel besluit heeft daarentegen een algemene draagwijdte. In de Nederlandse tekst van het ministerieel besluit is sprake van “de

regulatievoertuigen” van “de openbare dienst belast met de organisatie van een geautomatiseerd fietsverhuursysteem”, in de Franse tekst van openbare diensten in het meervoud: “Les véhicules de régulation des services publics.”

Artikel 2, eerste lid, van de ordonnantie van 25 november 2010 ‘tot regeling van de uitbating van een openbaar geautomatiseerd fietsverhuursysteem’ voorziet bovendien in de mogelijkheid om de tijdelijke exploitatie van een geautomatiseerd fietsverhuursysteem toe te kennen aan niet één maar “aan een of meerdere, privaatrechtelijke of publiekrechtelijke, rechtspersonen, onder de vorm van een concessie van openbaar nut”. De draagwijdte van het bestreden ministerieel besluit blijkt zich aldus op algemene wijze uit te strekken tot alle regulatievoertuigen van alle huidige en toekomstige uitbaters van geautomatiseerde fietsverhuursystemen.

Dat in de praktijk het ministerieel besluit slechts van toepassing is op één concessiehouder – omdat er thans maar één concessiehouder is – doet geen afbreuk aan wat hiervóór is uiteengezet.

7.5. Met de verzoekende partij dient ook te worden vastgesteld dat het ministerieel besluit van 19 juli 2017 zich niet enkel richt tot de bestuurders van de regulatievoertuigen van de concessiehouder van de openbare dienst, belast met de organisatie van een geautomatiseerd fietsverhuursysteem, maar ook tot alle andere weggebruikers – in de eerste plaats diegenen die ook gebruik mogen maken van de bedoelde rijstroken en beddingen krachtens de artikelen 72.5, eerste, derde en zevende lid, en 72.6, eerste, vierde en zesde lid, van de Wegcode. Het ministerieel besluit richt zich ook tot al deze weggebruikers aangezien zij ervan op de hoogte dienen te zijn dat zij zich moeten verwachten aan de aanwezigheid van de regulatievoertuigen op de voorbehouden rijstroken en bijzondere overrijdbare beddingen.

Het ministerieel besluit belangt daarnaast ook in het algemeen alle andere weggebruikers aan die in bepaalde omstandigheden op deze

voorbehouden rijstroken en bijzondere overrijdbare beddingen mogen rijden of deze mogen dwarsen onder de voorwaarden bepaald in de artikelen 72.5, achtste en negende lid, en 72.6, zevende en achtste lid, van de Wegcode. Ook zij moeten zich verwachten aan de aanwezigheid van de regulatievoertuigen op de bedoelde rijstroken en beddingen.

Voorts richt het ministerieel besluit zich ook tot alle personen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de Wegcode, waaronder de politiediensten.

7.6. Het ministerieel besluit bevat aldus een nieuw en dwingend voorschrift, dat van toepassing blijkt te zijn op een onbepaald aantal gevallen, op een onbepaald aantal weggebruikers en op een onbepaald aantal verkeerssituaties en heeft dan ook een algemeen en reglementair karakter. De in het ministerieel besluit vastgestelde regels zijn algemeen en abstract van aard, zodat eraan een reglementaire draagwijdte in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, RvS-wet dient te worden toegeschreven.

Anders dan wat de verwerende partij betoogt, heeft het ministerieel besluit van 19 juli 2017 wel degelijk het hiervóór aangehaalde reglementaire karakter.

Het ministerieel besluit moest derhalve “[b]uiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid”, overeenkomstig het voornoemde artikel 3, § 1, eerste lid, onderworpen worden aan het verplicht, voorafgaand advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

7.7. In de mate dat de verwerende partij nog betoogt dat uit de arresten nrs. 72.200 en 72.201 van 3 maart 1998 en nr. 212.580 van 8 april 2011 van de Raad van State dient te worden afgeleid dat de Raad van State op algemene wijze zou hebben bevestigd dat aanvullende reglementen op het wegverkeer niet onderhevig zijn aan de adviesverplichting, moet worden

vastgesteld dat in geen van deze arresten de adviesverplichting of een eventuele schending ervan aan bod is gekomen.

7.8. Bij wijze van uitzondering moeten ontwerpen van ministeriële besluiten die van reglementaire aard zijn in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, RvS-wet, niet voor advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd als de steller ervan kan aantonen dat er sprake is van "hoogdringendheid" in het "met bijzondere redenen omklede geval".

Uit de aanhef van het ministerieel besluit van 19 juli 2017 blijkt niet dat een voorafgaand advies is ingewonnen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en dit blijkt evenmin uit het administratief dossier. In diezelfde aanhef wordt evenmin melding gemaakt van een beroep op de hoogdringendheid en ontbreekt eveneens een eventuele motivering die ter staving ervan had kunnen worden aangevoerd.

7.9. Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 3, § 1, eerste lid, RvS-wet is geschonden.

8. Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het ministerieel besluit van 19 juli 2017 'tot vaststelling van het aanvullend reglement op het wegverkeer betreffende het toelaten van regulatievoertuigen op rijstroken in de zin van artikel 72.5 en 72.6 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg'.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zesentwintig mei tweeduizend twintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren