

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.622 van 18 mei 2021
in de zaak A. 227.171/X-17.416**

In zake : de STAD VILVOORDE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Roggen en Laura Sallaerts
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Kempische Steenweg 303, bus 40 - Corda A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 januari 2019, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding van 6 november 2018 ‘betreffende de vernietiging van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van Vilvoorde van 30 april 2018 tot vaststelling van een tijdelijke politieverordening op het wegverkeer naar aanleiding van een rioleringsdefect op de Brusselsesteenweg van 30 april 2018 tot 1 september 2019’.

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 An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 april 2021.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laura Thewis, die *loco* advocaten Jan Roggen en Laura Sallaerts verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, 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

3.1. Naar aanleiding van werkzaamheden door de nv Waterwegen en Zeekanaal aan de oever van het Kanaal te Vilvoorde, is gebleken dat de riolering in de gewestweg Brusselsesteenweg (N260), in het gedeelte ter hoogte van de wijk Lenterik, in slechte staat is. Op 27 december 2016 neemt de burgemeester van de stad Vilvoorde, vanwege het stabiliteitsprobleem aan de riolering, een besluit tot het “[t]ijdelijk afsluiten van een rijstrook en het omleiden van zwaar verkeer op de Brusselsesteenweg”. De maatregel is van kracht totdat de werken ter vernieuwing van de riolering, die vermoedelijk pas kunnen starten in het najaar van 2017, voltooid zijn.

De gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant schorst het besluit van de burgemeester in zijn uitvoering op 30 maart 2018, omdat de maatregel wordt voorgesteld als een tijdelijke maatregel terwijl het besluit een situatie voor onbepaalde tijd tracht te regelen en dit alleen mag gebeuren overeenkomstig het decreet van 16 mei 2008 ‘betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens’ (hierna: het decreet van 16 mei 2008) – welk decreet vereist dat een aanvullend reglement door de gemeente op een gewestweg, wordt goedgekeurd door de Vlaamse regering.

3.2. Op 30 april 2018 besluit de burgemeester dat het geschorste besluit “wordt opgeheven (ingetrokken) met ingang van 30 april 2018”.

Nog op 30 april 2018 besluit het college van burgemeester en schepenen van de stad Vilvoorde opnieuw tot het tijdelijk afsluiten van een rijstrook en het omleiden van zwaar verkeer op de Brusselsesteenweg, vanaf 30 april 2018 tot 1 september 2019. Tegen de besluiten van de burgemeester en van het college van burgemeester en schepenen van 30 april 2018 stellen op 14 augustus 2018 twee ondernemingen het vernietigingsberoep gekend onder het nr. A. 225.925/X-17.296 in.

3.3. Bij beslissing van 7 september 2018 schorst de gouverneur het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 30 april 2018 omdat het college – “ook al wordt er een einddatum voorzien in de beslissing” – in feite een blijvende of periodieke situatie wenst te regelen, wat dient te gebeuren door middel van een aanvullend reglement op het wegverkeer overeenkomstig het decreet van 16 mei 2008.

Het geschorste collegebesluit van 30 april 2018 wordt uiteindelijk op 6 november 2018 door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding vernietigd. Ook daarin wordt gemotiveerd dat het college van burgemeester en schepenen in feite een blijvende of periodieke situatie wenst te regelen, wat dient te gebeuren door middel van een aanvullend reglement op het wegverkeer overeenkomstig het

decreet van 16 mei 2008. Dit ministerieel besluit is het voorwerp van het voorliggende beroep.

IV. Belang

4. In de laatste memorie sluit de verwerende partij zich aan bij de exceptie die de eerste auditeur ambtshalve in haar verslag aanvoert. Volgens de exceptie heeft verzoekster het beginsel van het administratief toezicht miskend doordat het college van burgemeester en schepenen op 30 april 2018 besliste om het besluit van de van 27 december 2016 inzake “[t]ijdelijk afsluiten van een rijstrook en het omleiden van zwaar verkeer op de Brusselsesteenweg” dat door de gouverneur was geschorst, zonder meer te hernemen en op die manier hetzelfde effect te verwezenlijken als datgene wat de gouverneur met zijn schorsingsbesluit verhinderd had. Bijgevolg moet aan verzoekster het belang worden ontzegd bij het bestrijden van de ministeriële beslissing waarmee het collegebesluit van 30 april 2018 wordt vernietigd aangezien zij met dat collegebesluit in wezen een eerdere toezichtsbeslissing negeert buiten een nieuw feitelijk of juridisch gegeven om.

5. In de laatste memorie in de voorliggende zaak reageert verzoekster daar op dat zij de beslissing van de toezichthoudende overheid niet naast zich heeft neergelegd en integendeel eraan tegemoet is gekomen door het tijdelijke karakter van de nieuwe beslissing te motiveren en een uitdrukkelijke einddatum op te nemen. Er kan, aldus verzoekster, niet ernstig worden beweerd dat zij een beslissing nam buiten een nieuw feitelijk of juridisch gegeven om. In de motivering van het collegebesluit van 30 april 2018 wordt uiteengezet welke stappen werden ondernomen om het gevaar dat door de slechte staat van de weg werd veroorzaakt op te lossen. Dat verzoekster van veel actoren afhankelijk is om de rioleringswerken te kunnen starten, mag er niet toe leiden dat een onveilige situatie voor weggebruikers en omwonenden wordt bestendigd of mogelijk erger wordt.

Ten onrechte, zo argumenteert verzoekster nog, zou haar het recht op toegang tot de rechter worden ontzegd om de juridische discussie over het al dan niet tijdelijke karakter van het collegebesluit ten gronde te voeren. De Raad

van State moet “kunnen oordelen dat verzoekende partij zich correct heeft beroep[en] op haar gemeentelijke autonomie, die grondwettelijk is verankerd in artikel 162, tweede lid, 2° van de Grondwet, en op basis daarvan [kunnen] besluiten tot de gegrondheid van voorliggend beroep”.

6. Blijkens de laatste memorie in de zaak met nr. A. 225.925/X-17.296, daarentegen, kan de stad Vilvoorde ermee instemmen dat het collegebesluit van 30 april 2018 vernietigd blijft en dat haar beroep tegen de ministeriële beslissing van 6 november 2018, voorwerp van het voorliggende beroep, wegens gebrek aan belang verworpen wordt.

Beoordeling

7 Ter staving van de exceptie wordt onder meer verwezen naar het arrest nr. 88.282 van 27 juni 2000, waarin wordt overwogen:

“dat het door de Grondwet gevestigd beginsel van het administratief toezicht op territoriaal gedecentraliseerde besturen – thans artikel 162, 6°, van de Grondwet – er zich tegen verzet dat een gemeente, wanneer zij geconfronteerd wordt met een beslissing van de toezichthoudende overheid die zij – subjectief – onwettig acht, die onwettigheid aangrijpt om eigener gezag de beslissing van de toezichthoudende overheid naast zich neer te leggen en om met een nieuwe beslissing een gelijk of gelijkwaardig effect te verwezenlijken als datgene wat de toezichthoudende overheid met haar besluit verhinderd heeft; dat de gemeente zich met alle mogelijke rechtsmiddelen mag verzetten tegen de inperking van de autonomie die zij in het optreden van de toezichthoudende overheid ervaart, maar dat zij, op gevaar af het gehele systeem van het administratief toezicht te paralyseren, niet eigenmachtig en buiten een nieuw feitelijk of juridisch gegeven om, haar mening boven die van de toezichthoudende overheid mag verheffen en beslissingen van die overheid mag negeren; dat, doen haar organen dat toch en treedt de toezichthoudende overheid daartegen op omdat de gemeente zonder meer het eerder toezichtsbesluit negeert, aan de gemeente het wettelijk vereiste belang moet ontzegd worden om de vernietiging te vorderen van dat nieuwe toezichtsbesluit; dat het daarbij van geen belang is of de insubordinatie van de gemeente blijkt uit een beslissing waarbij een eerder vernietigd besluit volledig wordt hernomen dan wel uit een besluit dat voortbouwt op de situatie ontstaan door het optreden van de toezichthoudende overheid.”

8. Met zijn beslissing van 30 maart 2018 schorst de gouverneur de maatregel van de burgemeester van 27 december 2016 tot het afsluiten van een

rijstrook en het omleiden van zwaar verkeer op de Brusselsesteenweg omdat “het besluit een situatie voor onbepaalde tijd tracht te regelen” en de stad, wanneer een blijvende of periodieke situatie moet worden geregeld, “alleen [kan] ingrijpen overeenkomstig het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens”.

Verzoekster betwist dat niet. Integendeel legt zij zich er bij neer en beslist zij op 30 april 2018 dat het geschorste besluit van de burgemeester “wordt opgeheven (ingetrokken) met ingang van 30 april 2018”.

Tegelijk, en niettegenstaande zij aangeeft uit de schorsingsbeslissing – terecht – begrepen te hebben dat de gouverneur “suggereert om de situatie permanent te regelen door middel van een aanvullend reglement”, voorziet zij weer in een tijdelijke afsluiting van een rijstrook en een verbod tot toegang voor zwaar verkeer op de Brusselsesteenweg, dit keer met een besluit van het college van burgemeester en schepenen en vanaf 30 april 2018 tot 1 september 2019.

9. In de praktijk betekent het collegebesluit dat de geschorste “tijdelijke” maatregel van 27 december 2016, die gold totdat de vernieuwing van de riolering (met vermoedelijke startdatum in het najaar van 2017) voltooid is, gedurende nog zestien maanden, tot 1 september 2019, wordt voortgezet.

Het houdt de miskennis van de schorsingsbeslissing van de gouverneur in en van diens oordeel daarin dat de situatie die verzoekster regelt zich niet voor een tijdelijke maatregel leent.

Verzoekster is aan een en ander niet tegemoetgekomen door in het collegebesluit van 30 april 2018 kort te argumenteren dat de situatie complex is, dat er al verschillende stappen gezet zijn maar dat de plannen nog moeten worden “afgestemd” en “afhankelijk” zijn van andere projecten, eensdeels, en door een – verre – datum te plakken op het einde van de nieuwe maatregel, anderdeels. Niet verwonderlijk dan ook is dat zowel de provinciegouverneur in zijn beslissing

van 7 september 2018 tot schorsing van het collegebesluit van 30 april 2018, als de verwerende partij in de bestreden ministeriële beslissing, van mening zijn dat verzoekster met het collegebesluit feitelijk blijft beogen een blijvende of periodieke situatie te regelen, terwijl dit zou moeten gebeuren door middel van een aanvullend reglement op het wegverkeer overeenkomstig het decreet van 16 mei 2008.

10. In zoverre verzoekster meent dat zij zich er door de schorsingsbeslissing van 30 maart 2018 niet van moest laten weerhouden om ten behoeve van de weggebruikers en omwonenden toch weer – met het collegebesluit van 30 april 2018 – in een tijdelijke verkeersmaatregel te voorzien en in zoverre zij zich daarvoor op haar gemeentelijke autonomie beroept, gaat zij uit van een onjuiste rechtsopvatting.

Inderdaad is de gemeentelijke autonomie verankerd in artikel 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet. Maar ze is niet onbeperkt. Artikel 162, tweede lid, voorziet óók – in zijn 6° – in het optreden van de toezichthoudende overheid om te beletten dat de gemeentelijke instellingen de wet schenden en het algemeen belang schaden.

11. Dat is nu net wat de gouverneur met zijn schorsingsbeslissing van 30 maart 2018 nastreefde: optreden tegen een onwettig geachte tijdelijke verkeersregeling.

Indien dit optreden volgens verzoekster een ongeoorloofde inperking van de autonomie uitmaakte, kon zij zich met alle rechtsmiddelen ertegen verzet hebben.

In de plaats daarvan, echter, heeft zij gezocht met het collegebesluit van 30 april 2018 aan de schorsing onderuit te komen en de geschorste regeling te continueren. Dit is van aard het systeem van het administratief toezicht te paralyseren en is in strijd met het beginsel van het administratief toezicht op territoriaal gedecentraliseerde besturen.

12. De Raad van State blijft, in lijn met eerdere arresten zoals de arresten nr. 88.282 van 27 juni 2000 en nr. 213.851 van 15 juni 2011, ook te dezen van oordeel dat wanneer de toezichthoudende overheid optreedt tegen een gemeente die een eerdere toezichtsbeslissing negeert, dan de gemeente het wettelijk vereiste belang ontzegd moet worden om de vernietiging van de nieuwe toezichtsbeslissing te vorderen.

Er is bijgevolg reden het voorliggende beroep als onontvankelijk te verwerpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep tot nietigverklaring.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op het rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een aan de verwerende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achttien mei tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust.