

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.727 van 28 mei 2021
in de zaak A. 227.455/X-17.446**

In zake : 1. Jean-Pierre LIMBOSCH
 2. Philippe NYSENS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jürgen De Staercke
 kantoor houdend te 9550 Hillegem (Herzele)
 Dries 77
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE KOKSIJDE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Laurent Proot en Robin Verbeke
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 februari 2019, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Koksijde van 12 december 2018 tot vaststelling van het algemeen politiereglement van de gemeente Koksijde.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

Verzoekers hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 mei 2021.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jürgen De Staercke, die verschijnt voor verzoekers, en advocaat Robin Verbeke, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een 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. Verzoekers zijn (mede)eigenaars van percelen op het strand van Koksijde, waarop strandcabines staan. Eerste verzoeker is meer bepaald onverdeeld eigenaar van het perceel kadastraal gekend te Koksijde, 3de Afdeling, sectie A, nr. 16/b3. Tweede verzoeker is onverdeeld eigenaar van perceel 16/p3.

Verzoekers' percelen zijn overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 6 december 1976 vastgesteld gewestplan Veurne-Westkust gelegen in natuurgebied. Hierna volgt een benaderende weergave van de ligging van verzoekers' percelen:



3.2. Verzoekers' percelen maken ook deel uit van het beheersingsgebied van het bij ministerieel besluit van 29 augustus 2013 goedgekeurd provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan 'Stand en Dijk Koksijde' (hierna: het PRUP). Daarin wordt een bestemming als 'overgangsgebied recreatie-natuur' voorzien (gele grondkleur), dat volgens artikel 13 van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP in het winter- en in het zomerseizoen moet "vrij" blijven "van constructies van tijdelijke aard" (zoals strandcabines), "behoudens de uitzonderingen zoals in de inrichtingsvoorschriften voorzien".

3.3. De gemeente Koksijde heeft een algemeen politiereglement, waarin een veelheid van aangelegenheden en materies – bijvoorbeeld met betrekking tot begraafplaatsen, straatnaamborden en huisnummers, aanplakkingen en bewegwijzering, publiciteit en reclame, ambulante activiteiten, kamperen, afval en openbare netheid, openbare rust en overlast, veiligheid, strandactiviteiten – aan een regeling wordt onderworpen. Onder titel 1 van afdeling 3 'Strandcabines' van hoofdstuk 6 'Privatief gebruik van het openbaar domein/domein met openbaar karakter' van Titel I 'Openbaar domein' van dit algemeen politiereglement zijn de volgende regels met betrekking tot de strandcabines opgenomen:

"Afdeling 3. Strandcabines

Artikel 17. §1. Het plaatsen van strandcabines langsheen het strand is onderworpen aan de schriftelijke machtiging van het college van

burgemeester en schepenen, alsook aan het betalen van een jaarlijks standgeld.

§2. Er wordt slechts 1 strandcabine per uniek adres toegekend.

In geval van tekort aan standplaatsen voor strandcabines, zal volgende voorrangsregeling worden toegepast

- o In eerste orde: woonachtig zijn op het grondgebied van de gemeente Koksijde;

- o In tweede orde: eigenaar zijn van een tweede verblijf gelegen op het grondgebied van de gemeente Koksijde;

- o In derde orde: de eerstvolgende op de wachtlijst, woonachtig binnen de gemeente Koksijde of eigenaar zijn van een tweede verblijfgelegen op het grondgebied van de gemeente Koksijde;

- o In vierde orde: de resterende beschikbare plaatsen worden toegekend via loting tussen de aanvragers die hun aan vraag correct en tijdig hebben ingediend en die over geen vergunning beschikken.

De machtiging is geldig voor slechts één badseizoen en wordt pas toegestaan na de betaling. De modaliteiten van de plaatsing worden omschreven in de machtiging.

§3. Het is verboden om een tweede rij strandcabines te plaatsen voor of achter de cabines welke in de lijnrichting staan. De lijnstelling wordt bepaald door het gemeentebestuur en moet worden gerespecteerd. Indien deze lijnstelling na ingebrekestelling niet wordt gerespecteerd, zal de cabine ambtshalve worden verwijderd door de gemeentediensten op kosten van de aanvrager.

Artikel 18. §1. De strandcabines mogen worden geplaatst vanaf de tweede maandag na het einde van de paasvakantie en uiterlijk op 15 juni: Het College van burgemeester en schepenen kan van deze tijdstippen afwijken.

§2. De strandcabines mogen ten vroegste de 1ste september en moeten vóór de 1ste oktober van het strand worden weggenomen. Het college van burgemeester en schepenen kan eventueel afwijkingen toestaan op deze data.

§3. Strandcabines die te vroeg worden geplaatst of te lang blijven staan, dienen binnen de zes dagen na aangetekend schrijven te worden weggenomen. Strandcabines die tegen ten laatste 15 oktober niet zijn verwijderd, worden ambtshalve verwijderd door de gemeentediensten op kosten van de aanvrager.

Artikel 19. De verzoekschriften tot machtiging- dienen jaarlijks ingediend te worden vanaf 1 september en uiterlijk op 1 maart, teneinde de gemeentediensten in staat te stellen de nodige schikkingen te treffen voor het opmaken van een rangschikking- voor het aantal aangevraagde plaatsen.

Artikel 20. Bij het plaatsen van de strandcabines op het strand, moet de lijnrichting gevolgd worden, zoals opgegeven door een aangesteld personeelslid van het gemeentebestuur. De lijnrichting en de standplaatsen worden ter plaatse aangeduid door het gemeentebestuur. De strandcabines dienen eveneens allemaal in dezelfde richting te worden geplaatst.

Artikel 21. De cabines moeten voldoen aan de volgende voorwaarden:

- De strandcabines dienen vervaardigd te worden uit duurzaam materiaal en zullen door de eigenaar of de gebruiker ervan steeds in goede staat onderhouden worden en voorzien van een sterk en stevig slot, De

strandcabines worden wit geschilderd en zijn steeds voorzien van een verflaag die in goede staat verkeert;

- De maximum afmetingen bedragen 2,0m op 2,0m. De strandcabines mogen langs de zijanten niet voorzien zijn van overhangende dakranden. Nieuwe cabines of cabines die gedeeltelijk vernieuwd worden, dienen voorzien te worden van daken uitgevoerd in vlakke platen met een helling aflopend naar achter. Gegolfde platen als dakbedekking zijn verboden. De daken worden wit geschilderd. De verflaag dient in goede staat te verkeren.
- Gebroken ruiten dienen onmiddellijk door een nieuwe ruit te worden vervangen.

Artikel 22. De strandcabines die niet voldoen aan de in deze afdeling vooropgestelde voorschriften, cabines met loshangende onderdelen, die vuil zijn of slecht onderhouden, moeten bij het eerste verzoek van de gemeentelijke vaststellers door de eigenaar of de gebruiker in orde gebracht worden ofwel van het strand worden verwijderd.

Gebeurt dit niet binnen de zes dagen na het verzoek dan zal de betwiste strandcabine(s) op kosten en risico van de overtreders door het gemeentebestuur van het strand worden verwijderd.

Artike123. §1. Het is verboden op strandcabines of strandtenten opschriften of reclame teksten aan te brengen. Alleen de naam van de eigenaar, de naam van diens villa of de naam van de verhuurder zal toegelaten worden. Het ganse opschrift zal niet groter zijn dan 80cm x 20cm. Uitzondering kan hierop worden toegestaan door het college van burgemeester en schepenen omwille van artistieke redenen of in het kader van een ruimer initiatief(dus niet individueel).

§2. Op eerste vraag van het gemeentebestuur dient de aanvrager een identificatienummer aan te brengen op de strandcabine, op de aangewezen plaats. De aanvrager zorgt ervoor dat dit nummer tijdens de ganse periode dat de cabine op het strand staat, aanwezig is. Indien deze identificatie niet wordt aangebracht binnen de 6 dagen na een herhaalde vraag, brengen de gemeentediensten ambtshalve het nummer op de strandcabine aan op kosten van de aanvrager.

Artikel 24. Het is ten strengste verboden op de daken van de strandcabines te klimmen of op de daken van de cabines te lopen.”

3.4. Het algemeen politiereglement wordt door de gemeenteraad van de gemeente Koksijde voortdurend bijgewerkt en vervolgens periodiek “hervastgesteld”. Dit laatste gebeurde onder meer met besluiten van de gemeenteraad van de gemeente Koksijde van 19 december 2016, 18 december 2017, met het bestreden besluit van 12 december 2018 en met een besluit van de gemeenteraad van de gemeente Koksijde van 16 december 2019.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. Verzoekers stellen in hun verzoekschrift, wat hun belang betreft, dat het bestreden algemeen politiereglement een machtiging vereist om op hun gronden cabines te plaatsen. Zij zouden “corresponderende met hun eigen adres slechts één cabine mogen plaatsen”. Bovendien voorziet het bestreden reglement dat de verwerende partij de lijnopstelling bepaalt. Voor zover de lijnopstelling niet met hun cabinegronden samenvalt, zullen zij op hun eigendom “plotsklaps” geen cabines mogen plaatsen. In zoverre zij wel een cabine mogen plaatsen, dienen zij aan de verwerende partij een vergoeding te betalen. Het bestreden algemeen politiereglement legt verder ook op wanneer zij hun cabines mogen plaatsen en behouden. Tenslotte legt dit reglement bouwvoorschriften op waaraan de cabines moeten voldoen.

4.2.1. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord verzoekers’ belang. Zij meent dat verzoekers uit een gebeurlijke vernietiging geen voordeel kunnen halen. De verwerende partij zet uiteen dat verzoekers hun pijlen “in essentie richten tegen het machtigingensysteem (gekoppeld aan een verplichte lijnopstelling) en de standgeldregeling vervat in de bestreden bepalingen van het politiereglement, die bepalen waar strandcabines langsheen het strand precies kunnen geplaatst worden, en welke financiële vergoedingen daar tegenover staan”. Verzoekers richten zich “dus kennelijk niet tegen de beperkte wijzigingen onder het nieuwe politiereglement” maar viseren regels die “reeds bestond[en] in o.a. het vorige politiereglement van 18 december 2017, bekendgemaakt op 9 januari 2018 [...] en de politiereglementen van 19 december 2016 [...] en 20 april 2015 [...]”. Deze voorgaande politiereglementen werden door hen nooit aangevochten, niettegenstaande zij “exact hetzelfde systeem bevatten”. Nu het vorige politiereglement van 18 december 2017 door artikel 1 van het bestreden besluit werd opgeheven, zou uit de nietigverklaring van het bestreden besluit volgen dat dit reglement zou “herleven [...] waardoor het door de verzoekende partijen geviseerde machtigingensysteem en standgeldregeling blijft bestaan”. Ook rust op haar “geen enkele verplichting om het bestreden politiereglement na een

gebeurlijke vernietiging te vervangen”, gezien de vorige regeling dan herleeft. De verwerende partij meent voorts dat verzoekers “geen grieven ondervinden ten opzichte van de eerdere bestaande toestand”. Zij bestreden immers nooit de eerdere gemeentelijke politiereglementen, die derhalve definitief werden, en leggen niet uit in welk opzicht of in welke mate de regels van de nieuwe politieverordening voor hun meer grievend zouden zijn. Met het bestreden reglement heeft de gemeenteraad enkele minieme verduidelijkingen ingevoegd die voor verzoekers zelfs voordeliger zijn dan de eerder geldende regels. De verwerende partij lijst de verschillen op, en merkt op dat verzoekers zich niet tegen die enkele beperkte wijzigingen richten. Bovendien stelt zij dat de standgeldregeling voor de strandcabines teruggaat op een gemeentelijke belastingverordening die de gemeenteraad van de gemeente Koksijde op 20 december 2012 voor de periode 2013-2019 heeft goedgekeurd, en die verzoekers al evenmin aangevochten hebben.

4.2.2. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord voorts het belang van de tweede verzoeker, omdat hij “geen mogelijkheid [heeft] om strandcabines te plaatsen” op zijn eigendom. Verwijzend naar de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP stelt zij dat het perceel van deze verzoeker “buiten de aanduiding met de rode pijlen” zoals aangegeven op het grafisch plan van het PRUP valt, “waardoor dit perceel blijft vallen onder het algemeen bouwverbod van artikel 13 van het PRUP”. Tweede verzoeker ondervindt dan ook “geen enkel nadeel ten gevolge van de bestreden bepalingen van het politiereglement”, minstens kan een nietigverklaring van het reglement deze verzoeker “geen enkel voordeel” opleveren.

4.2.3. Ten slotte werpt de verwerende partij tegen dat verzoekers’ belang bij het beroep zich “ontegensprekelijk” hoogstens kan uitstrekken tot afdeling 3 ‘Strandcabines’ van hoofdstuk 6 ‘Privatief gebruik van het openbaar domein/domein met openbaar karakter’ van het bestreden algemeen politiereglement. Een eventuele nietigverklaring van die bepalingen impliceert “de door hen nagestreefde genoegdoening in het licht van het door hen aangevoerde belang”. De betreffende bepalingen zijn volgens de verwerende partij ook

“kennelijk afsplitsbaar van de rest van de bestreden bepalingen van het politiereglement”.

4.3.1. In hun memorie van wederantwoord antwoorden verzoekers dat de bepalingen van de vorige algemene politiereglementen door dezelfde onwettigheden zijn aangetast. Zij vragen de Raad van State om bij de beoordeling van hun belang de onwettigheid van deze reglementen vast te stellen en ze met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten.

4.3.2. Artikel 17 van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP bepaalt voorts nergens dat de uitzondering op het bouwverbod van artikel 13 van de stedenbouwkundige voorschriften enkel zou gelden “tussen” de rode pijlen. Enkel is voorzien dat onder meer strandcabines mogelijk blijven “binnen de specifiek aangeduide locatie”. De rode pijlen op het grafisch plan houden geen “precieze intekening ten aanzien van kadastrale percelen” in, “laat staan exacte afmetingen [...] die een precieze aanduiding geven van een zone waarbinnen de tijdelijke constructies precies dienen te worden ingeplant”. De betreffende rode pijlen zijn trouwens “niet eens naar binnen gericht, waardoor de pijlen niet refereren naar een locatie ‘tussen’ de pijlen”. Tenslotte wordt in de redenering van de verwerende partij abstractie gemaakt van het feit dat de betreffende terreinen al meer dan 80 jaar vóór de inwerkingtreding van het PRUP bestemd zijn als “cabinegrond”, en betekent het kwestieuze stedenbouwkundig voorschrift van het PRUP in dat opzicht dat er “geen bijkomende rij cabinegronden kan worden gecreëerd”.

4.3.3. Verzoekers verklaren tenslotte zich naar de wijsheid van de Raad van State te gedragen voor wat betreft verweersters betoog dat hun belang bij het beroep beperkt is tot afdeling 3 ‘Strandcabines’ van hoofdstuk 6 ‘Privatief gebruik van het openbaar domein/domein met openbaar karakter’ van het bestreden algemeen politiereglement.

4.4. Verzoekers doen in hun laatste memorie nog gelden dat de niet door hen aangevochten oude regeling niet herleeft indien de Raad van State beslist om de afdeling 3 ‘Strandcabines’ te vernietigen. De oude regeling werd immers

opgeheven. Voorts geldt de belastingverordening waaraan de verwerende partij refereert enkel voor de periode 2013-2019, zodat deze sowieso niet kan herleven. Voor zoveel de bestreden bepalingen worden hervastgesteld bij het gemeenteraadsbesluit van 16 december 2019, wordt dat besluit door dezelfde onwettigheden aangetast. Verzoekers vragen om het met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten.

4.5. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat hoewel verzoekers uitdrukkelijk erkennen dat zij nalieten om het “nieuwe” politiereglement aan te vechten, zij hun nalatigheid thans trachten recht te zetten door de Raad van State te vragen om het politiereglement van 16 december 2019 met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten beschouwing te laten. Deze redenering is “juridisch foutief”, nu een toepassing van artikel 159 van de Grondwet niet aan de orde is, laat staan dat die exceptie in deze fase van de vernietigingsprocedure zou kunnen opgeworpen worden.

Beoordeling

5.1. Verzoekers’ eigendommen worden beheerst door de bepalingen van afdeling 3 ‘Strandcabines’ van hoofdstuk 6 ‘Privatief gebruik van het openbaar domein/domein met openbaar karakter’ van titel I ‘Openbaar domein’ van het bestreden algemeen politiereglement. Deze bepalingen zijn van de rest van het algemene politiereglement afsplitsbaar. Het blijkt niet, en verzoekers beweren ook niet, dat zij bij de vernietiging van de overige bepalingen van het bestreden algemeen politiereglement enig belang zouden hebben.

5.2. Tweede verzoeker heeft belang bij zijn beroep tegen het algemeen politiereglement nu op zijn perceel een strandcabine staat. Zelfs indien hij – zoals de verwerende partij voorhoudt – krachtens het RUP geen stedenbouwkundige vergunning zou kunnen verkrijgen voor het plaatsen van een strandcabine, doet dit geen afbreuk aan het voornoemde belang.

5.3. De geviseerde bepalingen van het bestreden algemeen politiereglement onderwerpen het plaatsen van strandcabines aan de schriftelijke

machtiging van het college van burgemeester en schepenen en het betalen van een jaarlijks standgeld, alsook aan uiteenlopende regels inzake onder meer de plaatsing en het materiaal en de afmetingen van de cabines. Op grond van hun hoedanigheid van eigenaar van percelen met strandcabines hebben verzoekers in beginsel een belang bij de nietigverklaring van deze bepalingen. Het betoog van de verwerende partij is niet van aard dit te weerleggen.

5.4. Dat verzoekers noch de voorheen geldende algemene politiereglementen noch de gemeentelijke belastingverordening voor de periode 2013-2019 van de gemeente Koksijde van 20 december 2012 met een annulatieberoep hebben bestreden, vermag aan hun belang geen afbreuk te doen. Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat de geviseerde bepalingen inmiddels zijn “hervastgesteld” bij gemeenteraadsbesluit van de gemeente Koksijde van 16 december 2019. Verzoekers hebben de beperkende maatregelen voor hun eigendommen ingevolge de bestreden politieverordening gedurende een zekere periode moeten ondergaan, zodat hun belang intact blijft voor de periode waarin de kwestieuze bepalingen hebben bestaan en uitwerking hebben gehad.

5.5. Anders dan de verwerende partij dit blijkbaar ziet, heeft een gebeurlijke vernietiging van de artikelen 17 tot 24 van het bestreden algemeen politiereglement niet tot gevolg dat het opgeheven algemeen politiereglement van 18 december 2017 herleeft.

5.6. De conclusie is dat verzoekers het rechtens vereiste belang hebben bij de nietigverklaring van het bestreden algemeen politiereglement, beperkt evenwel tot de bepalingen van afdeling 3 ‘Strandcabines’ van hoofdstuk 6 ‘Privatief gebruik van het openbaar domein/domein met openbaar karakter’ van Titel I ‘Openbaar domein’.

6. Het past het auditoraat te belasten met het aanvullend onderzoek van de middelen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met een aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig 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