

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.285 van 24 april 2018
in de zaak A. 215.773/X-16.222.**

In zake : de NV GRANIT DEVELOPMENT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Carlos De Wolf
 kantoor houdend te 9680 Maarkedal
 Etikhovestraat 6
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en eveneens
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Charlotte De Wolf
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Fortlaan 95

tegen :

 de STAD GENT
 woonplaats kiezend te 9000 Gent
 Botermarkt 1
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Thomas Eyskens
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Bisschoffsheimlaan 33

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 april 2015, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de gemeenteraad van de stad Gent van
24 november 2014 tot goedkeuring van het parkeerplan Gent 2020 met haar
bijlagen.

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-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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 16 maart 2018.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Carlos De Wolf en Charlotte De Wolf, die verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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. De stad Gent is initiatiefnemer voor de opmaak van een “Parkeerplan Gent 2020”.

3.2. Op 1 oktober 2013 wordt daartoe vooreerst een “Onderzoeksrapport : Deel 1 Voorbereidend onderzoek” opgemaakt. Op 12 november 2013 volgt het “Onderzoeksrapport : Deel 2 Benchmarking”.

3.3. Het ontwerp van parkeerplan wordt ter advies voorgelegd aan de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening en aan de milieu- en natuurraad.

3.4. Op 22 oktober 2014 resulteert een en ander in het “Parkeerplan Gent 2020 – strategisch beleidsplan”. Samen met dit parkeerplan worden ook drie nota’s opgemaakt:

- Deelnota : Parkeerregimes en –tarieven;
- Deelnota buitengebieden;
- Nota Parkeerrichtlijnen Fiets en Auto.

3.5. Met de bestreden beslissing van 24 november 2014 keurt de gemeenteraad van de stad Gent “Het Parkeerplan Gent 2020” goed.

3.6. De verzoekende partij is eigenaar van de panden nr. 11, nr. 12-17 en nr. 18-25 op de Kouter te Gent. Zij stelt een project met wooneenheden te willen realiseren op de voormelde plaats.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep ratione temporis

Standpunt van de partijen

4.1. In haar verzoekschrift acht de verzoekende partij haar beroep tijdig omdat “geen bekendmakingen [werden] voorzien” van de bestreden beslissing. Zij stelt eerst in het kader van het openbaar onderzoek dat over het mobiliteitsplan Gent van maandag 2 maart 2015 tot en met zondag 5 april 2015 werd georganiseerd, van de bestreden beslissing kennis te hebben genomen.

4.2. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord tegen dat het beroep alleszins laattijdig is, aangezien de bestreden beslissing, in het geval dat zij een aanvechtbare reglementaire akte zou betreffen, onder de toepassing van artikel 186 van het gemeentedecreet valt. Zij verwijst naar stuk 13 van het administratief dossier waaruit de bekendmaking van de bestreden beslissing op 27 november 2014 op de website van de stad Gent moet blijken. De verjaringstermijn gaat volgens haar in op de dag van die bekendmaking, zodat het op 29 april 2015 ingediende beroep laattijdig is.

4.3. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat uit de bestreden beslissing nergens blijkt dat een bekendmaking is gebeurd, noch op welk tijdstip dit is gebeurd. Zij stelt pas in het kader van het openbaar onderzoek omtrent het ontwerp van mobiliteitsplan van de bestreden beslissing kennis te hebben genomen.

4.4.1. De verzoekende partij doet in haar laatste memorie, in een “eerste onderdeel”, nog gelden dat de bestreden beslissing dient gekwalificeerd te worden als een “mobiliteitsplan” in de zin van het decreet van 20 maart 2009 ‘betreffende het mobiliteitsbeleid’ (hierna: het mobiliteitsdecreet).

Zij stelt dat de verwerende partij niet aantoont dat de bestreden beslissing bij uittreksel is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, zoals vereist door artikel 19, § 5, van het mobiliteitsdecreet, dat volgens haar overeenkomstig het beginsel “*specialis derogat legi generali*” nochtans op het gemeentedecreet primeert. Zodoende is er geen rechtsgeldige bekendmaking gebeurd en heeft de verjaringstermijn “hetzij nog geen aanvang genomen, hetzij eventueel pas een aanvang genomen ‘de dag waarop de verzoeker er kennis van heeft gehad’”.

4.4.2. In een “tweede onderdeel” stelt de verzoekende partij dat de bekendmaking op de website van de stad “niet regelmatig is gebeurd, minstens een schending inhoudt van het zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel”.

Zij bekritiseert vooreerst dat de bestreden beslissing werd gepubliceerd op de website “qbesluit.gent.be”, die “niet de algemeen gekende website” (<https://stad.gent/>) van de stad Gent is, dat de datum van bekendmaking op de website niet staat vermeld zoals vereist door artikel 186 van het gemeentedecreet, en dat “maar liefst 12 maal op de beide websites [moet] worden doorgeklikt vooraleer de [b]estreden [b]eslissing eindelijk te detecteren”.

Verder meent de verzoekende partij dat de bekendmaking van de bestreden beslissing “de toets” aan het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel niet doorstaat. Zij betoogt dat de bestreden beslissing zich situeert “binnen het rechtsdomein ruimtelijke ordening, milieu- en omgevingsrecht” waarvoor het Verdrag van Aarhus geldt, en dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar advies 60.556/1 van 2 februari 2017 “vanuit legaliteitsoogpunt ernstige bedenkingen [heeft] geuit ten aanzien van de beperkingen die overheden [...] inzake milieuzaken pogen in te voeren met betrekking tot de toegang tot de rechter”. Nog stelt zij dat de verwerende partij de bestreden beslissing zelf aanduidt als een niet aanvechtbare administratieve rechtshandeling, waarvoor zij enkel in een “vrijwillige bekendmaking” heeft voorzien, en waarbij zij dus zelf “niet beoogde een bekendmaking te verrichten in de zin van artikel 186 van het Gemeentedecreet”. Een dergelijke “vrijwillige” bekendmaking is volgens haar “geen regelmatige bekendmaking”, minstens schendt die bekendmaking het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel.

4.5. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie vooreerst dat op de verzoekende partij de plicht rust om haar argumenten naar voor te brengen van zodra dit mogelijk is, te weten haar memorie van wederantwoord. Het verweer moet enkel al om die reden verworpen worden.

Bovendien houdt het verweer volgens haar “geen steek” omdat de bestreden beslissing geen mobiliteitsplan is “maar [...] daaraan precies vooraf[gaat]”, en omdat de publicatie op haar website regelmatig is geschied, “reden waarom verzoekende partij hierop ook geen enkele kritiek in haar wederantwoordmemorie heeft geformuleerd”. Zij betoogt dat men op de website

van de stad Gent al “na enkele voor de hand liggende muisklikken” op de zogenaamde pagina van de Q-besluitvorming komt, en dat de verzoekende partij niet voorhoudt dat zij “de bekendmaking niet op het nuttige moment heeft kunnen raadplegen of daarin haar weg niet vond”. Bovendien wordt op de internetpagina “Agenda en beslissingen raadplegen” voor vragen verwezen naar een telefoonnummer en e-mailadres.

Beoordeling

5.1. Artikel 4, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ bepaalt:

“De beroepen bedoeld in artikel 14, §§ 1 en 3 van de gecoördineerde wetten verjaren zestig dagen nadat de bestreden akten, reglementen of beslissingen werden bekendgemaakt of betekend.

Indien ze noch bekendgemaakt noch betekend dienen te worden, gaat de termijn in met de dag waarop de verzoeker er kennis heeft van gehad.”

5.2. Artikel 186 van het gemeentedecreet luidt:

“De reglementen en verordeningen van de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en van de burgemeester worden door de burgemeester bekendgemaakt op de gemeentelijke website, met vermelding van zowel de datum waarop ze werden aangenomen als de datum waarop ze op de website bekendgemaakt worden.”

5.3. Artikel 19, §§ 4 en 5, van het decreet van 20 maart 2009 ‘betreffende het mobiliteitsbeleid’ (hierna: mobiliteitsdecreet) luidt:

“§ 4. De gemeenteraad stelt het gemeentelijk mobiliteitsplan definitief vast binnen zestig dagen na de ontvangst van het gunstig advies van de kwaliteitsadviseur, na het verstrijken van de termijn waarbinnen de kwaliteitsadviseur advies diende uit te brengen of na ontvangst van de beslissing van de Vlaamse Regering waarbij het ongunstig advies van de kwaliteitsadviseur werd heroverwogen.

[...]

§ 5. Het vaststellingsbesluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Het gemeentelijk mobiliteitsplan treedt in werking veertien dagen na de bekendmaking ervan.

[...].”

5.4. Artikel 5 van het mobiliteitsdecreet omschrijft een “mobiliteitsplan” als “een beleidsplan dat in hoofdlijnen de langetermijnvisie aangeeft op de duurzame mobiliteitsontwikkeling. Het mobiliteitsplan beoogt enerzijds samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen over duurzame mobiliteit, en anderzijds het mobiliteitsbeleid en de aanverwante beleidsdomeinen op elkaar af te stemmen”.

Artikel 6, § 1, 2°, van het mobiliteitsdecreet luidt:

“§ 1. Er wordt een mobiliteitsplan opgemaakt op de volgende niveaus :
[...]
2° gemeentelijk, voor het geheel van het grondgebied van de gemeente.”

Artikel 7, §§ 1, 2 en 4, van het mobiliteitsdecreet luiden:

“§ 1. Het Mobiliteitsplan Vlaanderen en de gemeentelijk mobiliteitsplannen bevatten een richtinggevend en een informatief deel.

§ 2. Van het richtinggevende deel van het plan kan niet worden afgeweken, tenzij wegens onvoorziene ontwikkelingen van de mobiliteitsbehoeften van de onderscheiden maatschappelijke activiteiten of om dringende sociale, culturele, economische, budgettaire of ecologische redenen. De afwijking mag de realisatie van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, eerste lid niet in het gedrang brengen. De beslissing die de overheid neemt over de afwijking, wordt gemotiveerd.

[...] Het richtinggevende deel van een gemeentelijk mobiliteitsplan is richtinggevend voor de gemeente en de eronder ressorterende diensten en agentschappen.

[...]

§ 4. De in § 1 vermelde plannen vormen geen beoordelingsgrond voor vergunningen.”

Artikel 16, § 1, van het mobiliteitsdecreet bepaalt onder meer:

“§ 1. De gemeenteraad stelt een gemeentelijk mobiliteitsplan vast. Het gemeentelijk mobiliteitsplan geeft het kader aan voor het gewenste duurzame lokaal mobiliteitsbeleid. Het plan heeft een tijdshorizon van tien jaar en kan een doorkijkperiode van dertig jaar omvatten.

Het gemeentelijk mobiliteitsplan richt zich naar het Mobiliteitsplan Vlaanderen, waarvan het de bepalingen aanvult op gemeentelijk niveau.”

5.5. De bestreden beslissing doet zich formeel voor als een (onderdeel van) het mobiliteitsplan. De verwerende partij verklaart ter zitting zelf dat de bestreden beslissing als een mobiliteitsplan te kwalificeren is. Ook op haar website stelt zij dat het parkeerplan deel uitmaakt van het mobiliteitsplan, of nog, dat het mobiliteitsplan onder meer uit het parkeerplan bestaat. Op haar beurt doet eveneens de verzoekende partij in haar laatste memorie gelden dat de bestreden beslissing als een mobiliteitsplan moet gekwalificeerd worden.

5.6. Als zodanig moest de bestreden beslissing overeenkomstig artikel 19, § 5, van het mobiliteitsdecreet bij uittreksel zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

5.7. Dat laatste is niet gebeurd. Een eventuele bekendmaking op de website van de stad Gent verhelpt dat niet, en stelt dan ook niet vrij van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Daarenboven verdient verzoeksters betoog betreffende de weinig transparante bekendmaking van de bestreden beslissing op de website van de stad Gent bijval. Terecht klaagt zij erover dat de bestreden beslissing slechts kan worden gevonden na een tiental keer doorklikken. Ook blijkt de datum van bekendmaking, ofschoon uitdrukkelijk door artikel 186 van het gemeentedecreet vereist, niet op de website te zijn vermeld.

5.8. De exceptie is ongegrond.

V. Ontvankelijkheid van het beroep ratione materiae

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift dat de bestreden beslissing zonder enige twijfel een voor vernietiging vatbare administratieve rechtshandeling betreft.

6.2. De verwerende partij betwist dit laatste in haar memorie van antwoord. Volgens haar is de bestreden beslissing een “zuiver beleidsdocument” zonder rechtsgevolgen voor de verzoekende partij. Zij houdt enkel een toekomstgerichte parkeervisie op strategisch niveau in en zet de krijtlijnen en strategische lijnen uit. In dit verband wijst zij er onder meer op dat de bestreden beslissing het begrip “houvast” hanteert, dat “duidelijk te onderscheiden [is] van een weigerings- of goedkeuringsgrond voor een vergunningsaanvraag”. Ook stelt de verwerende partij dat de gemeenteraad niet uitdrukkelijk goedkeuring heeft gegeven aan de drie deelnota’s, waaronder de nota Parkeerrichtlijnen Fiets en Auto.

6.3. De verzoekende partij acht het bestreden besluit in haar memorie van wederantwoord wel degelijk aanvechtbaar. Zij wijst er onder meer op dat de nota “Parkeerrichtlijnen Fiets en Auto” vermeldt dat “[h]et toepassen van parkeerrichtlijnen [...] geen vrijblijvende aangelegenheid [mag] zijn”, en dat erin wordt uiteengezet dat “[b]ij gebrek aan overkoepelende, Vlaamse regelgeving [...] de stad het heft in eigen handen neemt door zelf parkeerrichtlijnen op te stellen en op te leggen”. De verzoekende partij meent dat het parkeerplan Gent 2020 een nieuwe regel toevoegt door een “0,6 maximumrichtlijn” op te leggen voor nieuwbouwprojecten. De verwerende partij heeft volgens haar ook de bevoegdheid om deze regels op te leggen en verbindend te maken, en om de handhaving ervan af te dwingen.

6.4. De verzoekende partij doet in haar laatste memorie onder meer nog gelden dat de bestreden beslissing dient gekwalificeerd te worden als een “mobiliteitsplan” in de zin van het mobiliteitsdecreet.

6.5. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie een “intern strijdig standpunt” te zien waar de verzoekende partij, enerzijds, betoogt dat de bestreden beslissing een aanvechtbare reglementaire akte betreft, maar, anderzijds, in haar laatste memorie voorhoudt dat de bestreden beslissing een “mobiliteitsplan” betreft, wat dan weer een “zuiver beleidsdocument” is.

Beoordeling

7.1. Hoger, onder randnummer 5.5, werd reeds vastgesteld dat de bestreden beslissing zich als een (onderdeel van) een mobiliteitsplan voordoet. Als zodanig heeft zij geen onmiddellijke rechtsgevolgen voor de verzoekende partij en is ze geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

7.2. De verzoekende partij voert nog aan dat de nota “Parkeerrichtlijnen Fiets en Auto” wel degelijk verordenende bepalingen bevat, waarbij zij er onder meer op wijst dat die nota voor de “zone rood” – die voor haar percelen geldt – een nieuwe regel toevoegt, die een “0,6 maximumrichtlijn” oplegt voor nieuwbouwprojecten.

Deze uitlegging gaat evenwel in tegen de kwalificatie van de bestreden beslissing als mobiliteitsplan en het uitdrukkelijk verbod van artikel 7, § 4, van het mobiliteitsdecreet om een mobiliteitsplan als “beoordelingsgrond voor vergunningen” te hanteren.

In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij in dit verband dan ook terecht dat de in de nota “Parkeerrichtlijnen Fiets en Auto” “opgenomen zonering [...] alsdusdanig niet uitvoerbaar [is]”, dat “[d]eze zonering [...] verder [moet] worden gepreciseerd en uitgevoerd in een akte met rechtsgevolgen” en dat “de bedoelde [nota] geen rechtsgevolgen kan en ook niet wil genereren”.

7.3. Mocht de verwerende partij dit laatste veronachtzamen en de bestreden beslissing toch aanwenden als een instrument met rechtsgevolgen voor de verzoekende partij, dan schendt zij artikel 7, § 4, van het mobiliteitsdecreet en maakt zij zich schuldig aan onwettig – sanctioneerbaar – overheidshandelen.

7.4. De exceptie is gegrond. Het beroep is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig april 2018, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust, kamervoorzitter,

Jan Clement, staatsraad,

Stephan De Taeye, staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck, griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust