

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 126.447 van 16 december 2003
in de zaken A. 52.243/XII-991. (I)
A. 52.315/XII-990. (II)
A. 52.345/XII-1002. (III)

In zake :
I. de VZW DURME,
II. Gerald MEULEMAN,
die beide woonplaats kiezen bij
advocaat H. Van Driessche,
kantoor houdende te Zele,
Cesar Meeusstraat 14
III. Eric VAN MELE,
wonende te Waasmunster,
Guido Gezellestraat 23

tegen :

I. + II. + III.
1. het VLAAMSE GEWEST,
dat woonplaats kiest bij
advocaat P. Taelman,
kantoor houdende te Gent,
Coupure 5
III.
2. de GEMEENTE WAASMUNSTER.
3. de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN.

tussenkomen partij :

III. de NV SCHOONHOUDT,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. Verbist,
kantoor houdende te Brussel,
Brederodestraat 13.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat VZW Durme op 11 juni 1993 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van 9 maart 1993 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden tot goedkeuring van de beslissing van 8 oktober 1992 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij de buurtweg nr. 14 te Waasmunster gedeeltelijk wordt verplaatst (A.52.243/XII-991, hierna : “de eerste zaak”);

Gezien het verzoekschrift dat Gerald Meuleman op 16 juni 1993 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van dezelfde beslissing (A.52.315/XII-990, hierna : “de tweede zaak”);

Gezien het verzoekschrift dat Eric Van Mele op 17 juni 1993 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen 1. van het besluit van 23 juni 1992 van de gemeenteraad van Waasmunster om gunstig advies te verlenen voor de gedeeltelijke verlegging van de buurtweg nr. 14, 2. van de beslissing van 8 oktober 1992 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen tot gedeeltelijke verplaatsing van de buurtweg nr. 14, 3. van het besluit van 9 maart 1993 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden tot goedkeuring van de voormelde beslissing van 8 oktober 1992, en 4. van het besluit van het 26 april 1993 van het college van burgemeester en schepenen van Waasmunster waarbij aan de NV Schoonhoudt de bouwvergunning wordt afgegeven voor het uitbreiden van waterpartijen, het bouwen van een tuinmuur en twee toegangspoorten en het plaatsen van een afsluiting op een perceel te Waasmunster, Baverikstraat (A.52.345/XII-1002, hierna : “de derde zaak”);

Gelet op het arrest nr. 103.225 van 5 februari 2002 waarbij de debatten worden heropend, de provincie Oost-Vlaanderen als tegenpartij wordt aangewezen en haar wordt toegelaten om binnen de zestig dagen na betekening van de procedurestukken een memorie, met stukken, in te dienen;

Gezien de memorie van de provincie Oost-Vlaanderen;

Gelet op de beschikking van 27 januari 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 1 april 2003;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat H. Van Driessche, die verschijnt voor de eerste en tweede verzoekende partij, van advocaat A. Van Eyck, die verschijnt voor de derde verzoekende partij, van advocaat P. Aerts, die verschijnt voor het Vlaamse Gewest, van advocaat M. Seghers, die verschijnt voor de gemeente Waasmunster, van bestuurssecretaris S. De Smit, die verschijnt voor de provincie Oost-Vlaanderen, en van advocaten J. Verbist en L. Swartenbroux, die verschijnen voor de tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd
F. De Buel;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van
State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de NV Schoonhoudt op 8 mei 1992 aan de gemeente Waasmunster vraagt een deel van de buurtweg nr. 14 te verleggen; dat de gemeenteraad op 15 mei 1992 aan de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen voorlopig voorstelt om de buurtweg nr. 14 gedeeltelijk te verleggen en beslist een openbaar onderzoek te houden; dat tijdens het openbaar onderzoek vier bezwaren worden ingediend, onder anderen door de eerste verzoekende partij; dat op 23 juni 1992 de gemeenteraad definitief gunstig advies verleent om de buurtweg nr. 14 gedeeltelijk te verleggen; dat de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen op 8 oktober 1992 besluit de buurtweg nr. 14 gedeeltelijk te verplaatsen; dat het college van burgemeester en schepenen de beslissing op 16 november 1992 door aanplakking bekend maakt; dat door onder anderen de eerste verzoekende partij beroep ertegen wordt ingesteld bij de Vlaamse regering; dat de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden op 9 maart 1993 de beslissing van de bestendige deputatie goedkeurt; dat de goedkeuring door het schepencollege bij bericht van 21 april 1993 ter kennis van het publiek wordt gebracht; dat op 26 april 1993 het college aan de NV Schoonhoudt de bouwvergunning verleent om te Waasmunster, Baverikstraat, gedeeltelijk op de oorspronkelijke buurtweg nr. 14, waterpartijen uit te breiden, een tuinmuur en twee toegangspoorten te bouwen en een afsluiting te plaatsen;

2. Overwegende dat in de derde zaak verzoekende partij in de memorie van wederantwoord meedeelt te verzaken aan haar vordering tot nietigverklaring van de eerste twee aangevochten besluiten; dat dientengevolge het voorwerp van het beroep herleid wordt tot de goedkeuringsbeslissing van het Vlaamse Gewest en de bouwvergunning van het college van burgemeester en schepenen;

3. Overwegende, nog in de derde zaak, dat volgens het Vlaamse Gewest het beroep alleen ontvankelijk is wat de in de eerste plaats bestreden beslissing betreft en alleszins niet-ontvankelijk is wat de bouwvergunning van 26 april 1993 betreft; dat de gemeente Waasmunster het beroep “minstens” onontvankelijk

noemt wat de bouwvergunning betreft “omdat dit een onderscheiden vordering is die bij afzonderlijk verzoekschrift moet ingesteld worden”; dat harerzijds de tussenkomende partij tegenwerpt dat het verzoekschrift slechts ontvankelijk is met betrekking tot het besluit tot gedeeltelijke verlegging van de buurtweg nr. 14;

Overwegende dat de eerste drie besluiten waarvan in het verzoekschrift de nietigverklaring wordt gevraagd, te weten het besluit van 23 juni 1992 van de gemeenteraad van Waasmunster, het besluit van 8 oktober 1992 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen en de beslissing van 9 maart 1993 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden, deel uitmaken van een en dezelfde complexe rechtshandeling tot gedeeltelijke verplaatsing, met toepassing van artikel 28 van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen, van de buurtweg nr. 14 te Waasmunster; dat zij ontvankelijk met een en hetzelfde beroep tot nietigverklaring aangevochten kunnen worden;

Overwegende, voorts, dat blijkens de strekking van het enige middel tegen de vierde bestreden beslissing, namelijk de bouwvergunning van 26 april 1993, de onwettigheid en de vernietiging van de beslissingen tot verplaatsing van de buurtweg bij wege van gevolgtrekking de onwettigheid en de vernietiging moeten meebrengen van de beslissing om de bouwvergunning te verlenen; dat de beslissingen in die omstandigheden, indien zij het voorwerp van verschillende beroepen waren geweest, in het belang van een goede rechtsbedeling ambtshalve samengevoegd hadden kunnen worden; dat hun nietigverklaring dan ook ontvankelijk in een enkel verzoekschrift kan worden gevorderd;

Overwegende dat de excepties verworpen worden;

4. Overwegende dat in de eerste en de tweede zaak het Vlaamse Gewest zijn twijfels erover uit dat de nietigverklaring van zijn goedkeuringsbesluit kan worden gevorderd zonder tevens het goedgekeurde besluit aan te vechten, en doet gelden dat in ieder geval geen rekening kan worden gehouden met de middelen “die feitelijk gericht zijn tegen het goedgekeurde besluit”;

Overwegende dat de verzoekende partijen in de memories van wederantwoord terecht antwoorden dat niet vereist is dat de beslissing van de bestendige deputatie samen met de beslissing van de Vlaamse minister wordt

bestreden; dat zij eveneens op goede grond doen gelden dat tegen de beslissing van de Vlaamse minister ontvankelijk de onregelmatigheid van de besluiten van de gemeenteraad en de bestendige deputatie kan worden aangevoerd omdat “een besluit houdende goedkeuring of niet-goedkeuring mede aangetast is door de onregelmatigheid welke kleeft aan het besluit waaromtrent de beslissing werd genomen”; dat de opwerpingen van het Vlaamse Gewest grond missen;

5.1. Overwegende dat in de drie verzoekschriften tegen de goedkeuringsbeslissing van het Vlaamse Gewest, in een derde middel, dezelfde onwettigheid wordt aangevoerd: bij de beoordeling van de wijziging van de buurtweg is geen afweging gebeurd van het particulier belang tegen het publieke en de beslissing van de bestendige deputatie schaadt het algemeen belang;

Overwegende dat het Vlaamse Gewest daar in de memories van antwoord op repliceert dat de uitdrukkelijke motivering van zijn besluit het tegendeel bewijst en aantoont dat er wel degelijk een feitelijke afweging van belangen is geschied; dat de gemeente Waasmunster antwoordt dat uit de motivering van het bestreden besluit juist de bezorgdheid voor het algemeen belang blijkt; dat de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen tegenwerpt dat publieke belangen niet geschaad zijn en er een feitelijke afweging van belangen is gebeurd; dat de tussenkomende partij meent dat het ministerieel besluit terecht heeft geoordeeld dat het algemeen belang beter werd gediend door het verleggen van de buurtweg;

Overwegende dat de verzoekende partijen in de memories van wederantwoord en de laatste memories dupliceren dat er “een opvallende eensgezindheid [is] inzake het niet vermelden van de feitelijke gevolgen van de wegverlegging”, dat geen enkele overheid heeft opgemerkt dat ten gevolge van de verlegging van buurtweg nr. 14 een gedeelte van de weg “Oud Vliegveld” doodlopend wordt en dat aldus geen enkele overheid tot een deugdelijke belangenafweging is kunnen overgaan;

Overwegende dat in hun laatste memorie het Vlaamse Gewest en de gemeente Waasmunster geen nieuwe elementen bijbrengen; dat de tussenkomen- de partij in de laatste memorie verwijst naar haar memorie in de schorsingsprocedure, waarin zij uiteenzette dat de verlegging van de buurtweg zonder gevolgen is voor de toegankelijkheid van het gebied Baverik/Oud Vliegveld aangezien het centrum van het gebied net als voorheen perfect bereikbaar blijft;

5.2. Overwegende dat tot de verplaatsing van de buurtweg nr. 14 is beslist geworden met toepassing van artikel 28 van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen, luidend :

“De aanleg, de afschaffing of de wijziging van een buurtweg moeten voorafgegaan zijn van een onderzoek.

De beraadslagingen der gemeenteraden worden onderworpen aan de bestendige deputatie van de provinciale raad, welke beslist behoudens beroep bij de Koning vanwege de gemeente of van de belanghebbende derden.

De beslissingen van de deputatie worden bekendgemaakt door de colleges van burgemeester en schepenen, van de zondag af na dezelve ontvangst en blijven gedurende acht dagen aangeplakt.

Het beroep bij de Koning schorst de beslissingen. Het moet uitgeoefend en aan de gouverneur overmaakt worden, binnen de vijftien dagen volgende op de in vorige paragraaf vermelde bekendmaking”;

Overwegende dat uit het aangehaalde voorschrift volgt dat de gemeenteraad het nut van de wijziging van een buurtweg beoordeelt, dat de beslissing aan de bestendige deputatie toekomt en dat de Koning, thans de gewestregering, bij beroep een goedkeuringstoezicht uitoefent op de beslissing van de bestendige deputatie;

Overwegende dat de vraag of een buurtweg moet worden gewijzigd door de bevoegde overheid dient te worden beantwoord aan de hand van een belangenafweging waarbij zij in de eerste plaats het openbaar belang op het oog dient te hebben; dat, zoals gezien, die bevoegde overheid de bestendige deputatie is, op advies van de gemeenteraad; dat, gelet op de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, zij van de belangenafweging in de beslissing tot wijziging zelf moet doen blijken;

Overwegende dat aan het Vlaamse Gewest, zoals het niet nalaat in zijn memorie van antwoord te benadrukken, alleen een goedkeuringstoezicht toekomt; dat het op grond daarvan de beslissing van de bestendige deputatie slechts kan goedkeuren of niet goedkeuren; dat het die beslissing niet mag corrigeren of

aanvullen; dat het dan ook niet zou vermogen het eventueel gebrek aan een behoorlijke belangenafweging door de bevoegde overheid goed te maken in het goedkeuringsbesluit; dat bijgevolg geen acht hoeft te worden geslagen op de belangenafweging waartoe het Vlaamse Gewest daarin gebeurlijk zelf is overgegaan, in de plaats van de bevoegde overheid;

Overwegende dat de gemeenteraad in zijn advies van 23 juni 1992 aan de bezwaren voorbijgaat, in essentie om de volgende redenen :

“Overwegende daarentegen dat de huidige buurtweg zich in slechte toestand bevindt en de aanvrager zich ertoe verbindt de nieuwe weg op zijn kosten verzorgd aan te leggen;

Overwegende dat de bewering dat de terreinen aan de collectiviteit worden onttrokken door deze verlegging van de buurtweg, zeer sterk overdreven lijkt daar zowel bedoelde percelen als een groot deel van de wegen in dit gebied van oudsher private eigendom zijn in agrarische zone”;

Overwegende dat het antwoord van de gemeente op de bezwaren dat door de wijziging van de buurtweg het omliggende agrarisch gebied aan de openbare landschapsbeleving wordt onttrokken, meer weg heeft van een woordenspel dan dat het op een ernstige beoordeling wijst; dat de gemeenteraad in elk geval, bij gebreke aan nadere toelichting, niet duidelijk maakt -en evenmin spontaan duidelijk is- op welke wijze het karakter van privé-eigendom van de percelen afbreuk doet aan het belang van het algemeen om als vanouds van het landschappelijk schoon te kunnen blijven genieten; dat de gemeenteraad tevergeefs dat belang minimaliseert; dat het in dit licht bezwaarlijk doorslaggevend kan zijn dat, indien het traject wordt verlegd, dan een particulier de gemeente zou verlossen van de principiële verplichting waarin artikel 13, eerste lid, van de wet van 10 april 1841 nu eenmaal voorziet om op haar kosten de buurtweg te onderhouden;

Overwegende dat van haar kant de bestendige deputatie in de beslissing van 8 oktober 1992 vaststelt dat tijdens het openbaar onderzoek vier bezwaren zijn ingediend waarvan er drie “handelen over het feit dat privaat belang het motief tot verplaatsing is”, en daar alleen op reageert met een verwijzing naar “het verslag van de heer directeur van de administratie voor Ruimtelijke Ordening en Huisvesting, te Gent dd. 13.08.1992”; dat dit stuk niet is voorgelegd, de herhaalde uitdrukkelijke opmerkingen daarover vanwege het auditoraat ten spijt; dat met het verslag bijgevolg geen rekening kan worden gehouden; dat, volledigheidshalve, in zoverre uit de enkele verwijzing naar “het besluit van de gemeenteraad van 28.08.1992 [lees: 23 juni 1992]” zou moeten worden afgeleid dat de bestendige

deputatie de daarin vervatte belangenafweging tot de hare heeft gemaakt, hoger reeds is geoordeeld dat die afweging gebrekkig is;

Overwegende dat de beslissing van 8 oktober 1992 van de bestendige deputatie niet op een deugdelijke belangenafweging blijkt te steunen; dat die onwettigheid afgeeft op het goedkeuringsbesluit van 9 maart 1993 en zijn vernietiging verantwoordt; dat het middel gegrond is;

6. Overwegende dat in de derde zaak de verzoekende partij tevens de nietigverklaring vordert van de aan tussenkomende partij verleende bouwvergunning van 26 april 1993 tot het uitbreiden van waterpartijen, het bouwen van een tuinmuur en twee toegangspoorten en het plaatsen van een afsluiting; dat zij in het vierde middel van het verzoekschrift, het enige tegen de bouwvergunning, betoogt dat “[d]e bestreden bouwvergunning dient te worden vernietigd omdat werken worden toegestaan op het openbaar domein”;

Overwegende dat hoger is aangenomen dat de vordering tot nietigverklaring van de bouwvergunning samen met de vordering tot nietig-verklaring van de andere bestreden besluiten mocht worden ingesteld; dat bijgevolg niet gegrond is de exceptie van onontvankelijkheid van het middel waarin de gemeente Waasmunster, het Vlaamse Gewest en de tussenkomende partij opwerpen dat de vordering het voorwerp van een apart verzoekschrift moest hebben uitgemaakt;

Overwegende dat alleen de gemeente Waasmunster ten gronde op het middel antwoordt; dat zij het ongegrond noemt “door de verlegging van het tracé van buurtweg 14”;

Overwegende dat de bouwvergunning is afgegeven op 26 april 1993, hetzij anderhalve maand na de goedkeuring op 9 maart 1993 van de verplaatsing van de buurtweg, en vijf dagen nadat het schepencollege die goedkeuring bij bericht van 21 april 1993 aan het publiek ter kennis heeft gebracht; dat noch de gemeente, noch de tussenkomende partij de stelling in het auditoraatsverslag tegenspreken “dat, mocht de betwiste verlegging van de buurtweg nr. 14 niet zijn toegestaan, het college van burgemeester en schepenen geen bouwvergunning zou hebben afgeleverd voor het uitvoeren van werken, waardoor een deel van een openbare weg wordt ingepalmd”; dat klaarblijkelijk de bouwvergunning in feite en in rechte op de afschaffing van de buurtweg steunt;

Overwegende dat de hierna uit te spreken vernietiging van het goedkeuringsbesluit van 9 maart 1993 de afschaffing van de buurtweg evenwel retroactief onwerkzaam maakt; dat aldus de vernietiging tot gevolg heeft dat in rechte met de afschaffing geen rekening kan worden gehouden en dat retrospectief moet worden vastgesteld dat de bouwvergunning ten dele werken vergunt op de buurtweg nr. 14, waardoor afbreuk wordt gedaan aan de bestemming tot het gebruik van allen, die hij als openbare weg heeft; dat de bouwvergunning het lot van het goedkeuringsbesluit van 9 maart 1993 dient te volgen; dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

In de zaak A.52.345/XII-1002 wordt de afstand vastgesteld van het beroep tegen het besluit van 23 juni 1992 van de gemeenteraad van Waasmunster om gunstig advies te verlenen voor de gedeeltelijke verlegging van de buurtweg nr. 14, en tegen de beslissing van 8 oktober 1992 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen tot gedeeltelijke verplaatsing van de buurtweg nr. 14.

Artikel 2.

Vernietigd worden het besluit van 9 maart 1993 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden tot goedkeuring van de beslissing van 8 oktober 1992 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij de buurtweg nr. 14 te Waasmunster gedeeltelijk wordt verplaatst, en het besluit van 26 april 1993 van het college van burgemeester en schepenen van Waasmunster waarbij aan de NV Schoonhoudt de bouwvergunning wordt afgegeven voor het uitbreiden van waterpartijen, het bouwen van een tuinmuur en twee toegangspoorten en het plaatsen van een afsluiting op een perceel te Waasmunster, Baverikstraat.

Artikel 3.

De kosten van de beroepen in de zaken A.52.243/XII-991 en A.52.315/XII-990, bepaald op 198,32 euro, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

De kosten van het beroep in de zaak A.52.345/XII-1002, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van het Vlaamse Gewest en de gemeente Waasmunster, elk voor de helft.

De kosten van de tussenkomst in de zaak A.52.345/XII-1002, bepaald op 74,37 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zestien december 2003, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.