

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 186.140 van 9 september 2008
in de zaak A. 110.506/X-10.556.**

In zake : de n.v. MATEXI,
die woonplaats kiest bij
advocaten I. LARMUSEAU, P. DE SMEDT en B. ROELANDTS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Kasteellaan 141

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. MATEXI op 20 september 2001 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 19 juli 2001 van de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media houdende verwerping van haar beroep tegen de beslissing van 13 april 2000 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, waarbij de vergunning werd geweigerd voor het slopen van een woning en de bouw van 15 woningen op een perceel gelegen te Sint-Niklaas, Kasteeldreef 10, kadastraal bekend sectie C, nrs. 576/s en 578/s;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd
F. DE BUEL;

Gelet op de beschikking van 4 maart 2005 die de neerlegging ter
griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien
de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 22 april 2008 waarbij de
terechtzingting bepaald wordt op 30 mei 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad S. DE TAEYE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. DE WITTE, die loco advocaten I. LARMUSEAU, P. DE SMEDT en B. ROELANDTS verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat B. VANLEE, die loco advocaat H. VAN BURM verschijnt voor de verwerende 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;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. Op 31 maart 1999 vraagt de verzoekende partij aan het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas de vergunning voor “de afbraak van een woning en de nieuwbouw van 15 woningen + aanleg infrastructuur” op een perceel gelegen aan de Kasteeldreef te Belsele, kadastraal bekend sectie C, nrs. 576/s en 578/s.

1.2. In de nota, gevoegd bij voornoemde aanvraag, wordt onder meer gespecificeerd dat:

“De aanvraag strekt tot:

(...)

b. een bouwvergunning voor de technische werken

- aanleg van wegen en parkeerplaatsen

- aanleg van elektriciteits, gas en telefoonleidingen

- aanleg van rioleringen

Deze werken worden prive uitgevoerd en zullen volledig prive eigendom blijven”.

1.3. Op 29 november 1999 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas de gevraagde vergunning, om de volgende redenen :

“ONGUNSTIG, omdat :

- het tracé, noch de wegnuitrusting voorafgaand door de gemeenteraad werd vastgesteld
- de woningen derhalve aan een niet uitgeruste weg zullen worden opgericht
- voor de loten 2 tot en met 5 voortuinstroken worden voorzien van amper 3 m hetgeen stedenbouwkundig niet verantwoord is
- de loten 14 en 15 aan een privaat weg palen waarvan de uitrusting ons onvoldoende bekend is vermits deze weg tot nu toe enkel toegang verleende tot een achterliggende woning
- via deze procedure getracht wordt om alle openbare onderzoeken te omzeilen
- het verlenen van een vergunning zou de eventuele verdere ontsluiting van het binnengebied verhinderen wij over onvoldoende gegevens beschikken m.b.t. de verkeersafwikkeling in de wijk (zone 30 of ...).”.

1.4. De verzoekende partij dient tegen de voormelde beslissing een beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen en voert daarin onder meer het volgende aan :

“2.1. De weigeringsbeslissing

1. Het College van Burgemeester van Schepenen vertrekt vanuit de veronderstelling dat de aan te leggen weg een openbare weg is, met als gevolg dat de gemeenteraad zich dient uit te spreken over de wegenis, dat er een openbaar onderzoek moet georganiseerd worden en dat het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer van toepassing is.

2.2. Onwettigheid van de weigeringsbeslissing

2. Zelfs in de verkeerde veronderstelling dat de weigering niet werd ingegeven door de planschets die zich op de Dienst Ruimtelijke Ordening van Sint-Niklaas bevindt, blijft de weigeringsbeslissing van 29 november 1999 onwettig.

Zoals blijkt uit de bouw aanvraag zal de aan te leggen weg geen openbaar karakter krijgen, maar volledig in privé-bezit blijven. De aanleg ervan kan bijgevolg via een bouwvergunning geschieden. De verplichte voorafgaandelijke goedkeuring van de wegenis door de gemeenteraad is niet vereist en een openbaar onderzoek dringt zich evenmin op. Ten slotte is het algemeen reglement betreffende de politie op het wegverkeer (zone 30, etc ...) niet van toepassing op private wegen.

3. Openbare wegen zijn steeds toegankelijk voor het publiek - voor alle weggebruikers -, terwijl private wegen dat niet zijn.

4. Dit onderscheid is van belang.

4.1. Het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer (hierna verkort : ‘KB Politie Wegverkeer’) en zijn uitvoeringsbesluiten zijn slechts van toepassing op openbare wegen.

Artikel 22quater van het KB Politie Wegverkeer voorziet in dit verband in de inrichting van zones met een snelheidsbeperking van 30 km per uur. Dit wordt verder uitgewerkt in het koninklijk besluit van 9 oktober 1998 tot bepaling van de vereisten voor het instellen van zones met een snelheidsbeperking tot 30 km per uur.

4.2. De Gemeenteraad moet op basis van artikel 117 van de Gemeentewet beslissen over de aanleg van openbare wegen van gemeentelijk belang. Dergelijke goedkeuring is niet vereist voor de aanleg van private wegen.

4.3. Artikel 56 van het Gecoördineerd Stedenbouwdecreet bepaalt bovendien dat de gemeenteraad bij aanvragen van verkavelingsvergunningen door particulieren steeds een beslissing moet nemen over de wegenis alvorens het College van Burgemeester en Schepenen de verkavelingsvergunning definitief en onvoorwaardelijk kan toekennen.

Het Stedenbouwdecreet vertrekt bijgevolg van het vermoeden dat de aan te leggen wegenis in het kader van een verkavelingsvergunning een openbaar karakter zal krijgen.

4.4. In dit verband bepaalt artikel 56 van het Gecoördineerd Stedenbouwdecreet eveneens dat het college van burgemeester en schepenen de verkavelingsaanvraag aan een openbaar onderzoek dient te onderwerpen.

5. In casu heeft onze vennootschap wel degelijk een aanvraag voor bouwvergunning ingediend voor de aanleg van een private weg. Dit blijkt duidelijk uit de bouwaanvraag zelf, zoals hoger reeds uitvoerig werd uiteengezet. Onze vennootschap benadrukt nogmaals dat het geenszins de bedoeling is om de aan te leggen weg toegankelijk te maken voor het publiek. De aangelegde wegenis en nutsvoorzieningen blijven privaat. Er zal een akte opgemaakt worden, waarin wordt opgenomen dat de wegenis onverdeelde eigendom (1/13) zal zijn van de kopers van de woningen 1 t.e.m. 13. Ook de bestaande private weg zal onverdeelde eigendom zijn van de eigenaars van de woningen 14 en 15.

Bijgevolg dient de gemeenteraad niet te beslissen over de wegen en is het KB Politie Wegverkeer niet van toepassing.

Bovendien diende voor de aanleg van een private weg geen verkavelingsvergunning te worden aangevraagd. Noch de Gemeentewet, noch het Gecoördineerd Stedenbouwdecreet verzet er zich immers tegen dat een eigenaar van een terrein een bouwvergunning aanvraagt voor de aanleg van een private weg. Dit is te dezen het geval.

Het feit dat een bouwvergunning wordt aangevraagd voor de aanleg van een private weg overeenkomstig het Gecoördineerd Stedenbouwdecreet houdt bijgevolg geenszins in dat dergelijke aanvraag per definitie zou ingegeven zijn met de bedoeling het openbaar onderzoek te omzeilen dat is voorgeschreven bij verkavelingsvergunningen waarbij openbare wegen moeten worden aangelegd.

6. De weigeringsbeslissing van 29 november 1999 rust bijgevolg op de verkeerde veronderstelling dat de aan te leggen weg een openbaar karakter zou krijgen en dat bijgevolg de procedure voor het verkrijgen van een verkavelingsvergunning zou moeten gevolgd worden”.

1.5. De bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen weigert op 13 april 2000 de gevraagde vergunning, overwegende onder meer dat “de bouwaanvraag de aanleg en openstelling van nieuwe wegenis voorziet” en “dat het wegentracé en de opening van wegenis onderworpen is aan de goedkeuring van de gemeenteraad, wat niet is gebeurd”.

Met betrekking tot het beroepsargument van het private karakter van de wegenis overweegt de bestendige deputatie het volgende :

“dat appellant stelt dat de gemeenteraad niet dient te beslissen over de zaak van de wegen omdat de aanleg van een private weg (die onverdeeld eigendom zal zijn van de kopers van de woningen) beoogd wordt;

dat de zaak van de wegen hoe dan ook dient voorgelegd te worden aan de gemeenteraad omdat de ontworpen weg aansluit op een openbare weg;

dat in bijkomende orde dient gesteld dat openbare diensten (zoals postbedeling, huisvuilophaling) niet kunnen verplicht worden woningen gelegen aan een private weg te bedienen”.

1.6. In haar beroep bij de verwerende partij herhaalt de verzoekende partij onder meer haar hoger vermeld beroepsargument.

1.7. Op 19 juli 2001 verwerpt de verwerende partij het beroep van de verzoekende partij. Dit is het bestreden besluit, dat is gestoeld op de volgende motieven :

“Overwegende dat door de NV Matexi wordt ingebracht dat de aan te leggen weg geen openbaar karakter zal krijgen, maar volledig in privé-bezit zal blijven zodat de voorafgaande goedkeuring van de wegenis door de gemeenteraad niet vereist is en een openbaar onderzoek zich evenmin opdringt en dat het algemeen reglement betreffende de politie op het wegverkeer evenmin van toepassing is op private wegen;

Overwegende dat beroeper verder nadrukkelijk argumenteert dat het geenszins de bedoeling is de aan te leggen weg toegankelijk te maken voor het publiek; dat wegenis en nutsvoorzieningen privaat blijven; dat er een akte zal opgemaakt worden waarin wordt opgenomen dat de wegenis onverdeelde eigendom (1/13) zal zijn van de kopers van de woningen 1 t.e.m. 13; dat ook de bestaande private weg onverdeelde eigendom zal zijn van de eigenaars van de woningen 14 en 15; dat de NV besluit dat de weigeringsbeslissing rust op de verkeerde veronderstelling dat de aan te leggen weg een openbaar karakter zou krijgen en derhalve de procedure voor het verkrijgen van een verkavelingsvergunning diende gevolgd; dat de aanvraag echter niet onder de vorm van een verkavelingsaanvraag werd geformuleerd en bijgevolg de gemeenteraad niet dient te beslissen over de aanleg van de wegenissen;

Overwegende dat de Raad van State inzake de problematiek van verkavelingen met wegeaanleg reeds oordeelde (...) dat een weg geen openbare bestemming kan krijgen indien blijkt dat de vergunningsaanvrager eigenaar blijft van het gehele gebouwencomplex, dat de aangelegde wegen enkel dienstig zijn voor de gebouwen waarvan de vergunningsaanvrager eigenaar is, dat de verlichtingsinstallatie van die weg privé-eigendom blijft, dat het waterleidingsnet privaat is met slechts één abonnement en dat de eigenaar zelf zorgt voor het vervoer van het huisvuil tot buiten de grenzen van zijn eigendom; dat de Raad van State in een recenter arrest (...) geoordeeld heeft dat de wegen in de wijk waarvoor een bouwvergunning werd verleend private wegen zijn omdat de toegang tot de wijk aan derden is verboden door middel van een hek, de brievenbussen zich bevinden aan de Rue Raboseé, evenals het lokaal voor huisvuil; dat voornoemde arresten in die mate relevant zijn voor huidige aanvraag dat de Raad van State hier een duidelijk standpunt formuleert over het publiek of privaat karakter van een wegenis;

Overwegende dat uit de aanvraag blijkt dat de NV Matexi de bedoeling heeft de woningen te verkopen; dat bijgevolg evenmin de straatverlichtingsinstallatie eigendom kan blijven van de aanvrager; dat ergo deze aanvrager evenmin kan instaan voor het vervoer van het huisvuil tot buiten de grenzen van zijn eigendom; dat er dus ook geen sprake kan zijn van een waterleidingsnetwerk met één teller, in eigendom van de aanvrager; dat bijgevolg niet aan voornoemde vereisten, zoals geformuleerd door de Raad van State, is voldaan om de weg te kunnen definiëren als een private weg;

Overwegende dat bijgevolg blijkt dat de gevraagde weg een openbaar karakter zal hebben en derhalve in het openbaar domein der wegenis wordt ingelijfd; dat dit in concreto blijkt uit het feit dat immers een aantal diensten van openbaar nut dienen te worden verzekerd zoals afvalafhaling, postbedeling, aansluiting riolering op bestaand netwerk, de nutsvoorzieningen, politioneel toezicht e.d.; dat een vermelding in de basisakte voor de verkoop van de afzonderlijke loten dat de weg een onverdeelde eigendom blijft niet kan worden weerhouden om te garanderen dat de weg effectief een privé-karakter in de betekenis zoals eerder geformuleerd in de rechtspraak van de Raad van State zal verkrijgen;

Overwegende dat omtrent de aanleg van de gevraagde weg, in casu ten behoeve van het bouwen van 15 woningen, het decreet betreffende de ruimtelijke ordening niet bepaalt of de tussenkomst van de gemeenteraad vereist wordt; dat bijgevolg de bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet in aanmerking dienen te worden genomen om de bevoegdheid van de Gemeenteraad vast te stellen; dat de Franstalige kamers van de Raad van State meermaals uitspraak hebben gedaan over deze aangelegenheid, waarin de Raad van State tot het besluit kwam dat de tussenkomst van de Gemeenteraad noodzakelijk is, onder verwijzing naar artikel 76. 7/ van de gemeentewet (...); dat dit artikel bij wet van 3 december 1984 tot wijziging van de bepalingen betreffende het toezicht op de handelingen van de gemeentelijke overheden, werd opgeheven; dat deze afschaffing echter enkel het goedkeuringstoezicht van de Koning betreft en niets wijzigt aan de bevoegdheden van de gemeenteraad, zoals deze voortvloeiden uit o.m. artikel 75 van de gemeentewet, thans de artikelen 117 en 135 van de nieuwe gemeentewet; dat de Raad van State ook in recente uitspraken bevestigt dat de voorafgaandelijke tussenkomst van de gemeenteraad nodig is indien het verlenen van een bouwvergunning de aanleg van nieuwe wegen of de wijziging van bestaande wegen veronderstelt; dat de wettelijke grondslag voor deze uitsluitende bevoegdheid van de gemeenteraad door de Raad van State wordt gevonden in de artikelen 117 en 135 van de Nieuwe Gemeentewet; dat de Raad van State eveneens (...) heeft geoordeeld dat de artikelen 117 en 135 van de Nieuwe Gemeentewet niet toepasselijk kunnen worden gesteld zo de wegen vervat in de bouwvergunning een privaatrechtelijk karakter hebben; dat in casu zoals reeds eerder werd weergegeven, de gevraagde weg geen privaat karakter kan worden toegeschreven;

Overwegende dat gezien voorgaande, de voornoemde artikelen van de Nieuwe Gemeentewet van kracht zijn zodat de gemeenteraad wel degelijk een uitspraak dient te formuleren over de aanleg van de wegenis, hetgeen echter niet is gebeurd; dat het immers de gemeenteraad toekomt, luidens het arrest van de Raad van State (...), te waken over het algemeen belang, en, met dat doel voor ogen, het geheel van de gevolgen die de uitvoering die de genomen beslissing kan hebben in overweging te nemen; dat het tracé van de openbare wegenis een element is van de inrichting van het gebied; dat de omstandigheid dat de beslissing door de gemeenteraad genomen wordt in toepassing van een andere wetgeving dan deze die de ruimtelijke ordening en de stedenbouw regelt, het hem niet de zorg verbiedt om de goede aanleg van de plaats aan bod te laten komen bij de beoordeling die hij uitbrengt over de opportuniteit van het openen van een openbare weg; dat op basis van voornoemde vaststellingen de aanvraag geenszins voor vergunning in aanmerking komt; dat bijgevolg het beroep van de particulier dient te worden verworpen”.

2. Over de gegrondheid van het beroep

2.1. Enig middel

2.1.1. In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 117 en 135 van de Nieuwe Gemeentewet, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en meer bepaald van de materiële motiveringsverplichting, alsook van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen juncto een dwaling omtrent het recht :

“doordat de Vlaamse minister op basis van het hem voorgelegde aanvraag, die

- 1) strekt tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van 15 woningen gelegen langs een private weg en
- 2) uitdrukkelijk stipuleert dat - na uitvoering van alle bouw- en infrastructuurwerken - de woningen samen met de private wegenis en andere voorzieningen (nutsleidingen, parkeerplaatsen, ...) door de bouwheer-eigenaar zullen worden verkocht, zodat die wegenis en voorzieningen - middels de opmaak van een basisakte - in o(n)verdeelde eigendom tot het privaat van de onderscheiden toekomstige aangelanden zullen blijven behoren,

poneert dat door de geplande overdrachten

- 1) de private nutsvoorzieningen niet in eigendom van de aanvrager zullen blijven,
- 2) de aanvrager zelf evenmin nog zal kunnen instaan voor het vervoer van het huisvuil tot buiten de grenzen van zijn eigendom en
- 3) er evenmin nog sprake zal zijn van een waterleidingsnetwerk met één teller, die in eigendom aan de aanvrager toebehoort,

en doordat de Vlaamse minister, die voor het overige nergens aanvoert dat het aanvraagdossier op zich onvoldoende aannemelijk zou maken dat de voorziene wegenis een privaat karakter heeft, enkel en alleen uit die intentie tot overdracht van de woningen en de respectieve aanpalende delen van de wegenis afleidt dat de betrokken wegenis mettertijd - i.e. na de verkoop - een openbaar karakter zal krijgen en in ‘het openbaar domein der wegenis’ zal worden ingelijfd,

en doordat de minister precies daarom besluit dat de stedenbouwkundige vergunning niet kan worden verleend, nu het door hem met toepassing van de artikelen 117 en 135 van de Nieuwe Gemeentewet verplicht geachte, voorafgaand advies van de gemeenteraad omtrent de wegenisaanleg niet werd ingewonnen,

terwijl in het bestreden besluit enerzijds wordt geoordeeld het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 geen bepalingen bevat, die voor dergelijke aanvragen de tussenkomst van de gemeenteraad verplicht stellen en anderzijds wordt erkend dat de artikelen 117 en 135 van de Nieuwe Gemeentewet niet toepasselijk zijn, indien de aan te leggen wegenis een privaat karakter heeft (...),

en terwijl, nu alle andere weigeringsmotieven vermeld in de eerdere beslissingen van het college van burgemeester en schepenen en de bestendige deputatie niet door de minister werden weerhouden, het voorliggende dossier valt of staat met het antwoord op de vraag of de aan te leggen wegenis al dan

niet een privaat karakter heeft, of - met andere woorden - de gemeenteraad over de aanvraag had moeten adviseren,

en terwijl de Vlaamse minister precies bij de beoordeling van die cruciale vraag ontegensprekelijk in rechte heeft gedwaald, nu de verzoekende partij ter zake geen enkele bepaling bekend is, op grond waarvan kan worden gesteld dat de woningen en de bijhorende delen van de private wegenis door hun overdracht (in privaat vermogen) plots een openbaar karakter zouden krijgen,

en terwijl, temeer de verzoekende partij zowel in de aanvraag (...) als in de latere toelichtingen en aanvullingen bij die aanvraag (o.m. in de administratieve beroepsakte bij de Vlaamse minister) had verduidelijkt dat de opmaak van een basisakte het behoud van het privaat karakter van de wegenis, als onverdeelde eigendom van de latere aanpalende eigenaars, evident zou garanderen,

zodat niet enkel een foute toepassing werd gemaakt van de artikelen 117 en 135 van de Nieuwe gemeentewet, maar het bestreden besluit tevens niet op draagkrachtige motieven is gesteund (schending van de materiële motiveringsplicht) en daardoor evenzeer de formele motiveringsverplichting schendt, nu een gebrekkige inhoudelijke motivering gelijk moet worden gesteld met de afwezigheid van een motivering.

Toelichting bij het middel.

In het bestreden besluit wijdt de Vlaamse minister drie beschouwingen aan het administratief beroep van de verzoekende partij.

Vooreerst wordt aanvaard dat de aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van 15 woningen met private wegenis mogelijk is en dat de stedenbouwwetgeving ter zake geen bepalingen bevat op grond waarvan de gemeenteraad over de aanleg van de wegenis zou moeten adviseren (zoals dit bijvoorbeeld wel het geval is voor sommige verkavelingsaanvragen) (zie M.B., p. 4, al. 2).

Vervolgens wordt onderzocht of de Nieuwe Gemeentewet bepalingen bevat die tot zo een voorafgaand advies van de gemeenteraad zouden kunnen doen besluiten. De minister meent dat dit effectief het geval is en refereert hiervoor naar de artikelen 117 en 135 van voornoemde wet en de rechtspraak die hieromtrent door (de Franstalige kamers van) uw Raad werd gewezen (M.B., p. 4, al. 2 en 3).

Tenslotte wordt in het bestreden besluit nagegaan of de door de verzoekende partij geplande wegenis een privaat, dan wel een publiek karakter heeft. Immers, vast staat dat, indien het om een private weg gaat, de artikelen 117 en 135 van de Nieuwe Gemeentewet niet spelen en geen voorafgaand advies van de gemeenteraad vereist was. Temeer alle andere, eerder door het schepencollege en de bestendige deputatie geuite weigeringsmotieven door de minister niet werden weerhouden, is het resultaat van die beoordeling determinerend voor de afgifte van de gevraagde vergunning.

Welnu, punt is dat nergens in het bestreden besluit (zie M.B., p. 3, al. 4 - 6) wordt gesteld dat het aanvraagdossier onvoldoende gegevens zou bevatten op basis waarvan zou moeten worden geconcludeerd dat de geplande wegenis een openbaar karakter heeft. Er wordt immers niet geoordeeld dat bepaalde voorzieningen of maatregelen om het privaat karakter van de wegenis aan te tonen, zouden ontbreken. Integendeel. Een juiste lezing van het bestreden besluit maakt duidelijk dat in wezen wordt aanvaard dat de geplande wegenis hic et nunc een privaat karakter heeft. Alleen - zo luidt de bestreden beslissing - zou dit ab initio aanwezige private karakter van de wegenis 'verloren' gaan, van zodra de aanvrager van de vergunning en huidige eigenaar van de gronden tot overdracht ervan zou worden overgegaan :

'Overwegende dat uit de aanvraag blijkt dat de n.v. Matexi de bedoeling heeft de woningen te verkopen; dat bijgevolg evenmin de straatverlichtingsinstallatie eigendom kan blijven van de aanvrager; dat ergo deze aanvrager evenmin kan instaan voor het vervoer van het huisvuil

tot buiten de grenzen van zijn eigendom; dat er dus ook geen sprake kan zijn van een waterleidingsnetwerk met één teller, in eigendom van de aanvrager, dat bijgevolg niet aan voornoemde vereisten, zoals geformuleerd door de Raad van State, is voldaan om de weg te kunnen definiëren als een private weg' (...).

De formulering van die overweging uit de aanhef van het bestreden besluit maakt zonder meer duidelijk dat de onmogelijkheid om de geplande wegenis verder als privaat te beschouwen enkel en alleen voort te vloeien uit het loutere feit dat de eigendom van (de onderscheiden delen van) de wegenis later door de aanvrager zou worden overgedragen. Niet de concrete uitrusting, maar wel de overdracht zou - volgens de minister - impliceren dat het door hemzelf erkende privaat karakter mettertijd niet zou kunnen worden behouden.

Er is de verzoekende partij evenwel geen enkele wettelijke, decretale, reglementaire of andere bepaling bekend, die deze conclusie kan schragen. Op welke bepaling beroept de minister zich om dit te stellen ?

De Vlaamse minister lijkt hiervoor te verwijzen naar een arrest van uw Raad (...), doch gebruikt dit arrest enkel om hiermee een a contrarioredenering op te bouwen. De minister faalt in die redenering, nu in het voornoemde arrest door uw Raad enkel werd gesteld dat een weg geen openbaar karakter kan krijgen als de aanvrager eigenaar blijft van de gebouwen, de wegen en andere nutsvoorzieningen. Hieruit kan/mag toch onmogelijk (a contrario) worden afgeleid dat indien de aanvrager geen eigenaar blijft van de wegenis en andere voorzieningen, de weg een openbaar karakter zou krijgen, laat staat dat dit arrest kan/mag worden uitgelegd - zoals de minister nochtans doet - als zou hierin zijn geoordeeld dat de overdracht van de gebouwen, wegenis en voorzieningen van de oorspronkelijke eigenaar-aanvrager naar een andere (private) eigenaar zou betekenen dat de wegenis haar privaat karakter zou verliezen. Op geen enkele wijze valt dit uit die rechtspraak af te leiden. Het l(ij)dt niet de minste twijfel dat de Raad met die uitspraak enkel heeft willen aanduiden dat, zolang de eigendom van de wegenis tot het privaat domein behoort - weze het nu van de eigenaar-aanvrager of een latere, andere eigenaar - geen openbaar statuut aan zo een weg kan worden toegedicht. Het komt de verzoekende partij voor dat dit arrest precies haar stelling onderschrijft : als de wegenis tot de privé-eigendom (van wie dan ook) behoort of blijft behoren, ook het privaat karakter ervan blijft behouden. Dit lijkt niet meer dan logisch.

Onmiddellijk hierbij aansluitend moet worden opgemerkt dat niet wordt ingezien waarom een en ander niet zou kunnen/mogen worden geregeld in de op te maken basisakte, waarnaar de verzoekende partij bij herhaling heeft verwezen (cfr. supra). Ingevolge de opmaak van die akte en de incorporatie ervan in de later af te sluiten verkoopsovereenkomsten zou, naast concrete afspraken en maatregelen, worden bepaald dat de delen van de wegenis die palen aan de percelen waarop de te verkopen woningen staan, tot de onverdeelde eigendom van de kopers blijven behoren. Alsdan blijft de weg ontegensprekelijk privaat.

Nu het essentiële en enige weigeringsmotief van de ministeriële weigering op die foute redenering is gesteund, faalt zij in rechte.

Het middel is gegrond”.

2.1.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord wat volgt :

“1. De verzoekende partij draagt één middel voor om de vernietiging van het bestreden besluit te bekomen, nl. de schending van de artikelen 117 en 135 van

de Nieuwe Gemeentewet, schending van de materiële motiveringsplicht (art. 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991) iuncto een dwaling omtrent het recht.

2. Het alhier aangevochten besluit handelt, uitgaande van de vaststelling dat het advies van de afdeling Bos en Groen dd. 23/6/1999 een adequaat beeld geeft over de bebouwingsrisico's, voornamelijk over de vraag welk het karakter is van de aan te leggen weg, die mede voorwerp uitmaakt van de bouwvergunningsaanvraag en die strekt tot het bouwen van 15 woningen, aanleg infrastructuur en slopen van een bestaande woning.

De weg in kwestie zal - blijkens de plannen - worden aangelegd in het verlengde van de bestaande Kasteeldreef teneinde de nieuw te bouwen woningen, tevens voorwerp van de vergunningsaanvraag, bereikbaar te maken.

In essentie argumenteert het bestreden besluit dat :

1. niet voldaan is aan de vereisten, geformuleerd door de Raad van State, om de weg te kunnen definiëren als een private weg;
2. de weg derhalve een openbaar karakter zal hebben;
3. overeenkomstig de artikel(en) 117 en 135 Gemeentewet de voorafgaande tussenkomst van de Gemeenteraad vereist indien het verlenen van de bouwvergunning de aanleg van nieuwe wegen of de wijziging van bestaande wegen veronderstelt;
4. de gemeenteraad in casu geen uitspraak heeft geformuleerd over de nieuw aan te leggen weg;
5. op basis van de voornoemde vaststellingen de aanvraag geenszins voor vergunning in aanmerking komt;

3. Het door de verzoekende partij uiteengezette middel is niet van aard om te tornen aan de wettigheid van de bestreden beslissing

De Minister heeft op goede gronden besloten dat de aan te leggen wegen in casu niet als privaat maar als openbaar te beschouwen is en dat dienvolgens de tussenkomst van de gemeenteraad was vereist.

Hij heeft zich daartoe gesteund op criteria die door Uw Raad in eerdere - in het bestreden besluit geciteerde - beslissingen werden ontwikkeld om uit te maken of een weg een openbaar, dan wel een privaat karakter heeft.

In essentie gaat het om een aantal feitelijke criteria, nl. :

- de vergunningaanvrager blijft eigenaar van het gebouw waarover de aangelegde weg uitsluitend dienstig is;
- de verlichtingsinstallatie van de weg blijft privé-eigendom;
- het waterleidingsnet is privaat met slechts één abonnement;
- de eigenaar zorgt zelf voor het vervoer van het huisvuil tot buiten de grenzen van zijn eigendom;
- de toegang tot de weg door derden is verboden door middel van een hek;
- enz...

Als deze elementen richtinggevend zijn om uit te maken of een weg een privaat karakter heeft, kunnen deze elementen uiteraard ook - a contrario - richtinggevend zijn om uit te maken of een weg een openbaar karakter heeft.

Dit is wat in de bestreden uiteindelijk werd gedaan, uitgaande van de niet betwiste vaststelling dat de aanvrager de bedoeling heeft om de woningen te verkopen, waaruit terecht werd afgeleid dat :

- de straatverlichtingsinstallatie geen eigendom kan blijven van de aanvrager;
- dat de aanvrager niet kan instaan voor het vervoer van huisvuil tot buiten de grenzen van de eigendom;
- er geen sprake is van een waterleidingsnet met één teller;

Waaruit de Minister met recht en rede heeft mogen en moeten besluiten dat de aangevraagde weg in kwestie een openbaar karakter zal hebben, hetgeen in concreto ook blijkt uit het feit dat een aantal diensten van openbaar nut dienen te worden verzekerd, zoals

- afvalafhaling

- postbedeling
- aansluiting riolering op bestaande netwerk
- de nutsvoorzieningen
- politioneel toezicht

De Minister heeft hieraan toegevoegd dat de vermeldingen in de basisakte dat de weg een onverdeelde eigendom blijft geen garantie biedt dat de weg effectief een privé-karakter zal verkrijgen.

Aldus is de motivering om te besluiten tot het openbaar karakter van de weg, beduidend ruimer en genuanceerder dan de loutere vaststelling dat de verzoekende partij geen eigenaar blijft van de wegenis.

De vraag stelt zich overigens of de opname van een dergelijke bepaling in de basisakte niet strijdig is met de bepalingen van de gemeentewet, die de bevoegdheid inzake het aanleggen en openen van nieuwe wegen uitsluitend bij de gemeenteraad legt. Artikel 6 BW bepaalt overigens dat door bijzondere overeenkomsten geen afbreuk kan worden gedaan aan wetten die de openbare orde en de goede zeden betreffen.

Uit het voormelde blijkt dat de Minister de concrete feitelijke realiteit, die gesteund is op draagkrachtige motieven, terecht laat primeren en aldus op goede gronden aanneemt dat de aan te leggen weg een openbare bestemming zal krijgen.

4. Gezien het voorgaande heeft de Minister op grond van draagkrachtige motieven (...) geoordeeld dat inzake het aanleggen van de weg de voorafgaande tussenkomst van de gemeenteraad op grond van de artikel(en) 117 en 135 van de Nieuwe Gemeentewet is vereist.

Meer bepaald heeft de Minister tevens verwezen naar het arrest (...), luidens hetwelk het de gemeenteraad toekomt te waken over het algemeen belang en, met dat doel voor ogen, het geheel van de gevolgen die de uitvoering die de genomen beslissing kan hebben in overweging te nemen waarbij wordt geoordeeld dat het tracé van de openbare wegenis een element is van de inrichting van het gebied.

De omstandigheid dat de beslissing door de gemeenteraad wordt genomen in toepassing van een andere wetgeving dan deze die de ruimtelijke ordening en de stedenbouw regelt, verbiedt hem niet de zorg om de goede aanleg van de plaats aan bod te laten komen bij de beoordeling die hij uitbrengt over de opportuniteit van het openen van een openbare weg.

Blijkens arrest (...) van Uw Raad is de gemeenteraad op grond van de artikel(en) 117 en 135 Nieuwe Gemeentewet als enige bevoegd om enerzijds te beslissen over de inrichting van wegen en anderzijds om aanvullende reglementen betreffende de openbare wegen op het grondgebied van de gemeenten vast te stellen, waaruit voortvloeit dat door de gemeenteraad over deze maatregelen moet zijn beslist voorafgaand aan de beslissing tot bouwvergunning.

Aldus ligt er geen schending voor van de door verzoekster aangehaalde wetsbepalingen”.

2.1.3. De verzoekende partij dupliceert in haar memorie van wederantwoord wat volgt :

“1. Aan de basis van onderhavig annulatieberoep ligt een door de Vlaamse minister geweigerde aanvraag, ingediend door de verzoekende partij, waarin om een stedenbouwkundige vergunning werd verzocht voor de bouw van 15 woningen met private wegenis.

Belangrijk is

- 1/ dat in de aanvraag zelf werd gestipuleerd en benadrukt dat de aan te leggen infrastructuur een exclusief privé-karakter zou behouden (...):

‘De aanvraag strekt tot:

(...)

b. een bouwvergunning voor de technische werken:

- aanleg van wegen en parkeerplaatsen
- aanleg van electriciteits, gas en telefoonleidingen
- aanleg van rioleringen

Deze werken worden prive uitgevoerd en zullen volledig prive eigendom blijven’. (...)

- 2/ (dat) de Vlaamse minister eerdere weigeringsmotieven, aangevoerd door het college van burgemeester en schepenen en de bestendige deputatie, niet heeft weerhouden en de aanvraag uitsluitend heeft geweigerd op grond van de overweging dat de in het vooruitzicht gestelde overdracht van de wegenis, die in overdeelde eigendom tot het privaat van de toekomstige aangelanden zou gaan behoren en waarvan het gebruik via een basisakte zal worden gereguleerd, impliceert dat de wegenis op dat moment een openbaar statuut zou krijgen, terwijl tegelijk door de Vlaamse minister wordt erkend en aanvaardt dat de wegenis haar privaat karakter behoudt, zolang de eigendom ervan in handen van de aanvrager blijft.

2. De kernvraag is dus te weten of een initieel privaat geachte weg door de overgang in overdeelde eigendom aan de toekomstige aangelanden impliceert dat die weg een openbaar karakter krijgt en aldus het advies van de gemeenteraad had moeten worden ingewonnen.

De verzoekende partij heeft in haar inleidend annulatieverzoekschrift geargumenteerd dat dit niet het geval is.

De verwerende partij beperkt zich in essentie tot een weergave van de in het bestreden besluit ontwikkelde motivering en voegt hieraan de vraag toe of de vaststelling van een basisakte (o.m. met betrekking tot de wegenis) niet strijdig is met het imperatieve karakter van de artikelen 117 en 135 van de Nieuwe gemeenteweg die aan de gemeenteraad de bevoegdheid toekent om te beslissen over de aanleg van de wegenis (tout court).

3. Om met deze laatste opwerping te beginnen, dient onmiddellijk te worden aangestipt dat deze bevoegdheid gelieerd is aan de aanleg en inrichting van openbare wegenis. In zoverre wordt aangetoond dat de wegenis een privaat karakter heeft, kan door de opmaak van een basisakte in geen geval afbreuk worden gedaan aan deze imperatieve bevoegdheden van de gemeenteraad.

4. Blijft dus de vraag of een private weg een openbaar karakter krijgt door de overgang in overdeelde eigendom aan de toekomstige aangelanden.

5. Het weze herhaald - en dit is essentieel - dat een juiste lezing van het bestreden besluit duidelijk maakt dat de minister in eerste instantie aanvaardt dat de wegenis, voor zover deze in handen van de aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning blijft, een privaat karakter heeft :

‘Overwegende dat uit de aanvraag blijkt dat de n.v. Matexi de bedoeling heeft de woningen te verkopen; dat bijgevolg evenmin de straatverlichtingsinstallatie eigendom kan blijven van de aanvrager; dat ergo deze aanvrager evenmin kan instaan voor het vervoer van het huisvuil tot buiten de grenzen van zijn eigendom; dat er dus ook geen sprake kan zijn van een waterleidingsnetwerk met één teller, in eigendom van de aanvrager, dat bijgevolg niet aan voornoemde vereisten, zoals geformuleerd door de Raad van State, is voldaan om de weg te kunnen definiëren als een private weg’ (...).

Dit impliceert dat - in deze hypothese (aanvrager blijft eigenaar) - alle voorwaarden, welke die ook moge zijn, volgens de minister blijken te zijn vervuld om van een private weg te spreken. Slechts uit de afkondiging van de

verkoopsintentie door de aanvrager wordt afgeleid dat de private wegenis mettertijd een openbaar karakter zal krijgen.

In die zin is de bestreden beslissing helemaal niet consistent, want op basis van welke wettelijke, decretale of reglementaire bepaling wordt dit motief gesteun(d) : een weg die alle kenmerken vertoont van een private weg (dit is het initiële uitgangspunt) krijgt een openbaar karakter door de verkoop (in onverdeelde eigendom), terwijl in een basisakte van medeëigendom dezelfde garanties zullen gehandhaafd blijven om aan de weg een publiek karakter te ontzeggen. M.a.w. als de minister het privaat karakter aanvaardt ten aanzien van de eigenaar-aanvrager, moet dit karakter zonder meer ook worden aanvaardt ten aanzien van de rechtsopvolger-eigenaar. Het feit dat er meerdere eigenaars zijn in onverdeelde eigendom, kan aan die conclusie geenszins afbreuk doen. Indien de aanvraag gezamenlijk door de 15 eigenaars zou zijn ingediend, had de weg - zo volgt noodzakelijkerwijze uit de redenering van de verwerende partij - wél haar privaat karakter behouden.

6. Deze situatie valt - naar het oordeel van de verzoekende partij - bijvoorbeeld te vergelijken met een vergunning voor de bouw van een appartementsgebouw. De wegenis op het bouwterrein rondom het appartementsgebouw krijgt toch ook geen openbaar karakter door de verkoop van de onderscheiden appartementen ? Hiervoor is toch ook niet vereist dat er slechts één waterteller is voorzien voor alle appartementen samen ? Waarom zou in onderhavige basisakte geen gelijkaardige regeling (bvb. i.v.m. een gecentraliseerde huisvuilophaling of postbedeling) kunnen worden tegengeworpen aan de toekomstige aangelanden in onderhavig bouwproject ?

7. In het bestreden besluit wordt trouwens ook nergens geponeerd dat (...) het aanvraagdossier onvoldoende gegevens zou bevatten op basis waarvan zou moeten worden geconcludeerd dat de geplande wegenis een openbaar karakter heeft. Er wordt immers niet geoordeeld dat bepaalde voorzieningen of maatregelen om het privaat karakter van de wegenis aan te tonen, zouden ontbreken. Die maatregelen blijken immers uit het aanvraagdossier en werden in de administratieve beroepsakte verder (...) toegelicht.

Niet de concrete uitrusting of afspraken en verplichtingen in de basisakte, maar de loutere overdracht zou - volgens de minister - impliceren dat het door hemzelf erkende privaat karakter mettertijd niet zou kunnen worden behouden.

8. Het arrest van uw Raad (...) kan niet dienstig zijn om dit standpunt te ondersteunen, nu hierin enkel werd gesteld dat een weg geen openbaar karakter kan krijgen als de aanvrager eigenaar blijft van de gebouwen, de wegen en andere nutsvoorzieningen.

Dit arrest kan onmogelijk worden uitgelegd - zoals de minister nochtans doet - als zou hierin zijn geoordeeld dat de overdracht van de gebouwen, wegenis en voorzieningen van de oorspronkelijke eigenaar-aanvrager naar een andere (private) eigenaar zou betekenen dat de wegenis haar privaat karakter verliest.

Op geen enkele wijze valt dit uit die rechtspraak af te leiden. Het leidt niet de minste twijfel dat de Raad met die uitspraak enkel heeft willen aanduiden dat, zolang de eigendom van de wegenis tot het privaat domein behoort - weze het nu van de eigenaar-aanvrager of een latere, andere eigenaar - geen openbaar statuut aan zo een weg kan worden toegedicht.

Het komt de verzoekende partij voor dat dit arrest precies haar stelling onderschrijft : als de wegenis tot de privé-eigendom (van wie dan ook) behoort of blijft behoren, ook het privaat karakter ervan blijft behouden.

De verzoekende partij meent dan ook dat de in de memorie van antwoord ontwikkelde argumentatie niet van aard is aan die visie te tornen.

De verzoekende partij blijft er dan ook bij dat het middel gegrond is”.

2.1.4. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij nog het volgende :

“De verzoekende partij herhaalt verder dat zij de minister ter dege heeft geïnformeerd dat alle maatregelen die het privaat karakter van de wegenis zouden garanderen in een notarieel vastgelegde basisakte zou worden geregeld”.

2.1.5.1. De gemeenteraad bezit op grond van artikel 117 van de Nieuwe Gemeentewet, zoals die bepaling gold op het ogenblik van het bestreden besluit, op gemeentelijk vlak de volheid van bevoegdheid. Hij kan met name optreden telkens de wet een bepaalde aangelegenheid niet aan de beslissingsmacht van een ander gemeentelijk orgaan heeft opgedragen. Inzonderheid behoren besluiten over de aanleg van gemeentewegenis tot zijn bevoegdheid. Een beslissing terzake moet noodzakelijk voorafgaan aan de afgifte van een bouwvergunning waarin de aanleg van wegenis die een openbare of quasi-openbare bestemming kan krijgen wordt voorzien.

2.1.5.2. De vraag of de in de vergunningsaanvraag voorziene wegenis een openbare of een quasi-openbare bestemming kan krijgen, moet worden beoordeeld aan de hand van de gegevens van het dossier. De Raad van State, bevoegd voor de toetsing van de wettigheid van een beslissing over een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, kan zijn beoordeling ter zake niet in de plaats stellen van die van de overheid. Hij kan enkel nagaan of de vergunningverlenende overheid wettig tot haar beslissing is gekomen, met andere woorden of zij op grond van juiste feitelijke gegevens in redelijkheid heeft kunnen beslissen dat, in casu, de in de vergunningsaanvraag voorziene wegenis een openbare of een quasi-openbare bestemming kan krijgen

2.1.5.3. Uit de gegevens van het dossier mag blijken dat de vergunningsaanvraag het slopen van een bestaande woning en de bouw van 15 woningen betreft en dat de woningen op de loten 1 tot en met 13 zullen ontsloten worden via een aan te leggen toegangsweg die uitgeeft op de openbare weg, zonder dat op het bouwplan in een mogelijkheid tot afsluiting van deze weg is voorzien. De aanvraag betreft tevens de aanleg van elektriciteits-, gas- en telefoonleidingen en de aanleg van een riolering, die zal aansluiten op de publieke riolering.

Op grond van de voormelde gegevens en de overwegingen in het bestreden besluit dat, enerzijds, de vergunningaanvrager de bedoeling heeft de woningen te verkopen, waardoor de straatverlichtingsinstallatie niet langer zijn

eigendom is, de aanvrager evenmin kan instaan voor het vervoer van het huisvuil tot buiten de grenzen van zijn eigendom en er geen sprake kan zijn van een waterleidingsnetwerk met één teller in eigendom van de aanvrager en, anderzijds, een aantal diensten van openbaar nut dienen te worden verzekerd, zoals afvalafhaling, postbedeling, aansluiting van de riolering op het bestaande netwerk, nutsvoorzieningen, politioneel toezicht en dergelijke, vermocht de verwerende partij in redelijkheid te oordelen dat de aan te leggen weg een openbare of een quasi-openbare bestemming kan krijgen en de gemeenteraad voorafgaandelijk aan het bestreden besluit over de aanleg van de wegenis diende te beslissen.

De omstandigheid dat de nieuw aan te leggen weg en de bijbehorende infrastructuur de onverdeelde eigendom van de nieuwe eigenaars zal blijven en dat een akte zal worden opgemaakt om dit te waarborgen, vermag aan de geldigheid van voormelde conclusie geen afbreuk te doen, aangezien de private eigendomsstructuur van de wegenis niet uitsluit dat deze een openbare of een quasi-openbare bestemming kan krijgen.

Het middel is niet gegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
negen september 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	T. TEMMERMAN,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

T. TEMMERMAN.

R. STEVENS.