

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.**

**A R R E S T**

**nr. 186.269 van 15 september 2008  
in de zaken A. 118.877/X-10.890 (I)  
A. 135.738/X-11.385 (II)**

In zake : I. + II.  
1. Gisèle VAN SCHEPDAEL,  
2. Solange LIMBOURG,  
die woonplaats kiezen bij  
advocaat J. GHYSELS,  
kantoor houdende te 1170 BRUSSEL,  
Terhulpsessesteenweg 187

tegen :

I. + II.  
het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,  
dat woonplaats kiest bij  
advocaat B. STAELENS,  
kantoor houdende te 8000 BRUGGE,  
Gerard Davidstraat 46, bus 1.

---

**DE RAAD VAN STATE, Xe K A M E R,**

Gezien het verzoekschrift dat Gisèle VAN SCHEPDAEL en Solange LIMBOURG op 28 maart 2002 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 21 december 2001 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid houdende vaststelling van een ontwerp van lijst van voor bescherming vatbare monumenten, stads- en dorpsgezichten, “waarbij de eigendom van verzoekers gelegen te 1540 Herne, Kapellestraat, eerste afdeling, sectie A, perceelnummer 51E in deze lijst wordt opgenomen als monument”; (A. 118.877)

Gezien het verzoekschrift dat Gisèle VAN SCHEPDAEL en Solange LIMBOURG op 22 april 2003 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 20 januari 2003 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid houdende bescherming als monument, stads- of dorpsgezicht “waarbij de eigendom van verzoekers gelegen te 1540 Herne, Kapellestraat, eerste afdeling, sectie A, perceelnummer 51E in deze lijst wordt opgenomen en beschermd als monument”; (A. 135.738)

Gelet op het arrest nr. 112.390 van 8 november 2002 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verworpen in de zaak sub I;

Gelet op het arrest nr. 126.371 van 12 december 2003 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verworpen, het beroep tot nietigverklaring niet kennelijk gegrond wordt verklaard, de debatten worden heropend en waarbij wordt bepaald dat de zaak volgens de gewone procedure wordt voortgezet in de zaak sub I;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting, op 17 december 2002 ingediend door de verzoeksters in de zaak sub II;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting, op 21 januari 2004 ingediend door de verzoeksters in de zaak sub II;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord in beide zaken;

Gezien de verslagen opgemaakt door eerste auditeur E. HAESBROUCK in beide zaken;

Gelet op de beschikking van 10 juni 2003 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast in de zaak sub I;

Gelet op de beschikking van 8 februari 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast in de zaak sub II;

Gelet op de kennisgeving van de verslagen aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikkingen van 9 juni 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 27 juni 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. VAN NIEUWENHOVE in beide zaken;

Gehoord de opmerkingen van advocaat S. WYCKAERT, die loco advocaat J. GHYSELS verschijnt voor de verzoeksters, en van advocaat I. VERHELLE, die loco advocaat B. STAELENS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van eerste auditeur E. HAESBROUCK;

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

## **OVERWEEGT WAT VOLGT :**

### **1. Rechtspleging**

De zaken A. 118.877/X-10.890 en A. 135.738/X-11.385 zijn dermate met elkaar verbonden dat het wenselijk is dat ze worden samengevoegd.

### **2. De feiten**

2.1. De verzoeksters zijn eigenaar van een perceel, gelegen aan het voormalig Kartuizerklooster Onze-Lieve-Vrouw-Kapelle, gelegen aan de Kapellestraat te Herne, kadastraal gekend Sectie 1, nr. 51/e.

2.2. Het betrokken perceel is volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, gelegen in woongebied met landelijk karakter.

2.3. De verzoeksters dienen op 14 juni 2001 een verkavelingsaanvraag in bij het college van burgemeester en schepenen van Herne om het betrokken perceel in te delen in twee loten met het oog op het oprichten van eensgezinswoningen.

2.4. Op 14 augustus 2001 gaf het Instituut voor Archeologisch Patrimonium een voorlopig negatief advies over de verkavelingsaanvraag.

Het Instituut stelt dat de voorgenomen verkaveling zich bevindt op de site van het voormalige Kartuizerklooster en dat de bouw van twee woningen het authentieke karakter van die site teniet zou doen. Er mag volgens het Instituut

van uitgegaan worden dat zich op het betrokken perceel de relictten van een gedeelte van de voormalige kloosterkerk en van de voormalige grote kloostergang bevinden. Omdat er tijdens bouwwerken ongetwijfeld vondsten zullen worden gedaan die onder het toepassingsgebied vallen van artikel 8 van het decreet van 30 juni 1993 houdende de bescherming van het archeologisch patrimonium, waardoor er een volledige opgraving van de site zou moeten gebeuren vooraleer de bouwwerken kunnen worden voortgezet, adviseert het Instituut voorafgaandelijk overleg met de betrokken partijen om tot een compromis te komen.

2.5. Op 21 december 2001 vaardigt de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid een ministerieel besluit uit waarmee de onder- en bovengrondse relictten van het voormalig Kartuizerklooster worden opgenomen op de ontwerprijst van voor bescherming vatbare monumenten en de site van het voormalig Kartuizerklooster op de ontwerprijst van voor bescherming vatbare dorpsgezichten wordt geplaatst. Dit is het eerste aangevochten besluit.

De verzoeksters stellen tegen dit besluit zowel een vordering tot schorsing als een beroep tot nietigverklaring in (zaak sub I).

2.6. Op 8 november 2002 verwerpt de Raad in zijn arrest nr. 112.390 de vordering tot schorsing wegens het ontbreken van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel in de zaak sub I.

2.7. Op 20 januari 2003 vaardigt de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken een ministerieel besluit uit waarmee de onder- en bovengrondse relictten van het voormalig Kartuizerklooster als monument worden beschermd en de site van het voormalig Kartuizerklooster als beschermd dorpsgezicht wordt beschermd. Dit is het tweede aangevochten besluit.

De verzoeksters stellen tegen dit besluit zowel een vordering tot schorsing als een beroep tot nietigverklaring in (zaak sub II).

2.8. Op 12 december 2003 verwerpt de Raad in zijn arrest nr. 126.371 de vordering tot schorsing wegens het ontbreken van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel in de zaak sub II. Tevens wordt beslist dat het beroep tot nietigverklaring niet kennelijk gegrond is en worden de debatten heropend voor wat betreft de annulatieprocedure.

### **3.1. Ontvankelijkheid van het beroep in de eerste zaak (A. 118.877)**

3.1.1. Door het definitieve beschermingsbesluit (het bestreden besluit in de zaak sub II) heeft het in deze zaak bestreden besluit geen rechtsgevolgen meer. Zelfs indien het definitieve beschermingsbesluit zou worden vernietigd, hetgeen, zoals hierna zal blijken, niet het geval is, kan het voorlopig beschermingsbesluit overeenkomstig artikel 5, § 7 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten geen uitwerking meer hebben.

De verzoeksters hebben bijgevolg geen actueel belang meer bij de nietigverklaring van het bestreden besluit.

3.1.2. Het beroep tot nietigverklaring is onontvankelijk.

### **3.2. Ontvankelijkheid van het beroep in de tweede zaak (A. 135.738)**

3.2.1.1. De verwerende partij werpt op dat het beroep tot nietigverklaring tegen het bestreden besluit laattijdig werd ingesteld, aangezien het werd betekend aan de verzoeksters met een aangetekende brief van 19 februari 2003. De verzoeksters hebben de brief ontvangen op 20 februari 2003, zodat de beroepstermijn verviel op 21 april 2003. Aangezien het verzoekschrift op 22 april 2003 werd verzonden, is het beroep laattijdig ingesteld en bijgevolg onontvankelijk.

3.2.1.2. De verzoeksters werpen op dat de verwerende partij niet aantoont dat de beroepstermijn een aanvang heeft genomen op 20 februari 2003 en dat zij daaromtrent de bewijslast draagt.

3.2.2. Uit de door de verwerende partij meegedeelde stukken blijkt dat het bestreden besluit met een aangetekende brief op 19 februari 2003 naar de verzoeksters is verzonden. In de veronderstelling dat die brief de verzoeksters de dag erna heeft bereikt, is de termijn voor het instellen van een beroep tot vernietiging afgelopen op 22 april 2003, aangezien 20 en 21 april op een wettelijke feestdag vielen en 22 april de eerstvolgende werkdag was. Aangezien het beroep is ingesteld op 22 april 2003, is het onontvankelijk.

3.2.3. De exceptie wordt verworpen.

#### **4. Ten gronde**

4.1.1.1. In een eerste onderdeel van het tweede middel voeren de verzoeksters de schending aan van de artikelen 1 en 2 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten (hierna: het monumentendecreet), van de artikelen 2 en 3 van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium (hierna: het archeologisch patrimoniumdecreet), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, alsook de miskennis van de feitelijke en juridische grondslag en machtsafwending.

Zij betogen dat het bestreden besluit zowel de ondergrondse als bovengrondse relictten van het voormalig Kartuizerklooster als monument heeft beschermd, terwijl de ondergrondse relictten niet als een monument kunnen worden aangemerkt in de zin van het monumentendecreet en hooguit in aanmerking kunnen komen voor beschermingsmaatregelen op grond van het archeologisch patrimoniumdecreet.

Bovendien is niet duidelijk wat zich in de ondergrond bevindt en zijn opgravingen en onderzoek nodig om de eventuele historische waarde van de relictten te bepalen, zoals ook blijkt uit de motivering van het bestreden besluit, uit de toelichtende nota van de Afdeling Monumenten en Landschappen van 19 november 2001 en uit het advies van het Instituut voor Archeologisch Patrimonium van 14 augustus 2001. Het advies van het Instituut voor Archeologisch Patrimonium is overigens enkel relevant voor de toepassing van het archeologisch patrimoniumdecreet.

Het bestreden besluit ontbeert derhalve de vereiste feitelijke en juridische grondslag.

4.1.1.2. De verwerende partij werpt op dat naast gebouwen ook andere belangrijke onroerende goederen als monument beschermd kunnen worden. De monumentwaarde wordt beoordeeld aan de hand van een aantal criteria, waarvan er ten minste één aanwezig moet zijn, in casu de historische waarde. Er kan niet worden ontkend dat de boven- en ondergrondse relictten van het Kartuizerklooster bestaan en dat ze beschermingswaardig zijn en een zeer belangrijk cultureel erfgoed vormen. De bescherming als monument beoogt niet de bescherming om opgravingen te doen zoals bepaald in het archeologisch patrimoniumdecreet, maar het behoud van de restanten van een historisch waardevol onroerend goed. De regelgeving met

betrekking tot het archeologisch patrimonium bleek dan ook niet het gepaste instrument voor het behoud van deze restanten.

Uit de motivering van het bestreden besluit kan duidelijk worden opgemaakt dat de onroerende goederen worden beschermd omwille van hun historische waarde en niet om hun waarde als archeologisch monument.

Over het bestaan van de ondergrondse relictten is er geen twijfel, maar omdat ze niet door deskundigen werden onderzocht is er geen zekerheid of ze deel uitmaken van de vroegere kerk, dan wel van een andere historische constructie op de site. Een volledige en deskundige opgraving van de site zou nuttig kunnen zijn, maar dit betekent niet dat de ondergrondse relictten als restanten van de bebouwing niet zouden kunnen worden beschermd als monument.

Het Instituut voor Archeologisch Patrimonium had dienaangaande laten weten dat een grootschalige opgraving nodig zou zijn als een bescherming als monument niet mogelijk zou zijn, omdat de verkavelingsaanvraag een bedreiging vormde voor de site. Nu de site na grondig onderzoek werd beschermd, was een grootschalige opgraving voor patrimonium dat anders verloren zou gaan, niet meer nodig. Het is geenszins ongewoon dat er nog geen opgravingen zijn verricht sedert de bescherming. De bescherming als monument betekent overigens niet dat er geen opgravingen meer zouden kunnen gebeuren.

4.1.1.3. De verzoeksters repliceren dat niemand kan bewijzen dat wat zich in de ondergrond bevindt van enige historische waarde is. Hun perceel is volledig onbebouwd, maar wordt toch beschermd omdat wordt vermoed dat in de ondergrond waardevolle historische relictten verborgen zouden zijn. Die onzekerheid blijkt ook uit het verslag van de gemeente van 27 september 2001. De feitelijke grondslag voor de bescherming van de gronden is derhalve ten minste onzeker en mogelijk zelfs onbestaande. Nu er een bescherming is, zullen er ook geen werken meer worden uitgevoerd, nu de verwerende partij zelf toegeeft dat dat niet ongebruikelijk is. Dit komt neer op een verkapte onteigening en alleszins op het ontbreken van enige vorm van zekerheid over de feitelijke grondslag van het bestreden besluit.

4.1.2.1. Naar luid van artikel 2, 2° van het monumentendecreet is een monument “een onroerend goed, werk van de mens of van de natuur of van beide samen, dat van algemeen belang is omwille van zijn artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde, met inbegrip van de cultuurgooederen die er integrerend deel van uitmaken, inzonderheid de bijhorende uitrusting en de decoratieve elementen”.

4.1.2.2. Uit die definitie blijkt niet dat de notie “monument” beperkt zou zijn tot onroerende goederen die geheel bovengronds zijn gelegen. In de mate dat het middelonderdeel uitgaat van die interpretatie, faalt het naar recht.

Dat het perceel van de verzoeksters geen bovengrondse relictten omvat en zelfs volledig onbebouwd is, doet evenmin ter zake, nu de bestreden besluiten betrekking hebben op de onder- en bovengrondse relictten op de hele site, die naast het perceel van de verzoeksters ook andere percelen omvat.

4.1.2.3. Of de onder- en bovengrondse relictten van het voormalig Kartuizerklooster door het bestreden besluit rechtsgeldig als een monument konden worden beschermd, moet blijken uit een toetsing aan de bovengenoemde decretale bepaling.

Er kan niet worden betwist dat de onder- en bovengrondse relictten een “werk van de mens of van de natuur is of van beide samen” vormen.

Het bestreden besluit motiveert voorts op afdoende wijze het algemeen belang omwille van de historische waarde van de verscheidene onder- en bovengrondse relictten van het voormalig Kartuizerklooster. In hun geheel beschouwd vertonen deze relictten een voldoende historische samenhang die een bescherming van de relictten als een geheel kunnen verantwoorden.

4.1.2.4. De toetsing van het bestreden besluit aan de door de verzoeksters aangehaalde bepalingen van het monumentendecreet kan niet worden beperkt tot de relictten die zich uitsluitend op het perceel van de verzoeksters bevinden. Het bestreden besluit is niet afsplitsbaar voor wat betreft het perceel van de verzoeksters, gelet op de historische samenhang met de bovengrondse relictten op andere percelen.

4.1.2.5. Dat de onder- en bovengrondse relictten van het voormalig Kartuizerklooster eventueel onder het toepassingsgebied zouden kunnen vallen van het archeologisch patrimoniumdecreet is niet ter zake, nu de overheid in het bestreden besluit heeft gekozen voor een bescherming als monument en als dorpsgezicht overeenkomstig het monumentendecreet.

Dat de gevolgen van een bescherming van de relictten als monument verregaander kunnen zijn voor de verzoeksters dan de maatregelen op grond van het archeologisch patrimoniumdecreet verhindert de overheid niet om een beroep te doen op de bescherming als monument wanneer dat haar een meer wenselijke beleidskeuze lijkt, voorzover die beleidskeuze op zich beschouwd juridisch kan worden verantwoord.

De verzoeksters tonen niet aan dat deze beleidskeuze kennelijk onredelijk of onzorgvuldig is of dat de rechtszekerheid er door in het gedrang komt, zoals zij aanvoeren.

4.1.3. Het eerste onderdeel van het tweede middel is ongegrond.

4.2.1.1. In het auditoraatsverslag wordt ambtshalve opgeworpen dat het perceel van de verzoeksters “belast wordt met een bouwverbod door tussenkomst van een gewoon ministerieel besluit dat ‘bij delegatie’ wordt genomen in een materie die door het ingeroepen decreet van 3 maart 1976 houdende bescherming van monumenten- stads en dorpsgezichten aan de bevoegdheid van de ‘regering’ is toegewezen” en dat “een besluit dat een dermate ernstige ingreep in het eigendomsrecht van de verzoekende partijen betekent (...) niet beschouwd kan worden als een ‘detailmaatregel’ waarvoor delegatie aan een afzonderlijk Vlaams minister kan worden gegeven, nu het decreet (...) die bevoegdheid uitdrukkelijk aan de regering heeft toegewezen”.

4.2.1.2. De verzoeksters sluiten zich in hun laatste memorie bij deze zienswijze aan en voegen er aan toe dat het bestreden besluit werd genomen door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands beleid en niet collegiaal door de Vlaamse regering, terwijl de betrokken minister niet bevoegd was om het bestreden besluit uit te vaardigen.

4.2.1.3. De verwerende partij werpt op dat het delegatiebesluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2001 de bevoegde minister delegatie verleent voor het nemen van de voorlopige en definitieve beschermingsbesluiten. De rechtsgevolgen van het bestreden besluit worden niet opgelegd door de minister, maar vloeien voort uit decretale bepalingen en bepalingen in besluiten van de Vlaamse regering. In dezen gaat het om een uitvoerende en niet om een regelende bevoegdheid. Om die reden is ook het onderscheid tussen essentiële voorschriften en detailmaatregelen irrelevant. De verwerende partij stelt bovendien dat het bestreden besluit geen regeling betreft van de eigendom, zoals de verzoeksters voorhouden, maar enkel een toepassing inhoudt van de regeling die in het monumentendecreet is vastgelegd.

4.2.2.1. Het bestreden besluit werd uitgevaardigd door de Vlaamse minister die de bevoegdheid inzake de monumenten en de landschappen uitoefent overeenkomstig artikel 10, eerste lid, 10°, van het besluit van de Vlaamse regering

van 3 juli 2002 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering. Overeenkomstig de artikelen 14 en 15, § 1, 1° van hetzelfde besluit is hij bevoegd om de beslissingsbevoegdheden in de betrokken aangelegenheid uit te oefenen voor de toepassing van onder meer de decreten en de besluiten van de Vlaamse regering.

De zo-even beschreven delegatie van individuele beslissingsbevoegdheid aan leden van de Vlaamse regering vindt zijn grondslag in artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

4.2.2.2. Afgezien van het vereiste dat delegaties van individuele beslissingsbevoegdheid uitdrukkelijk moeten worden toegestaan omdat ze de uitzondering vormen op het beginsel van de collegiale besluitvorming in de Vlaamse regering, zijn er, in tegenstelling tot de delegatie van regelgevende bevoegdheden aan een lid van de Vlaamse regering, geen verdere vereisten die voortvloeien uit hogere rechtsnormen.

4.2.3. Het ambtshalve opgeworpen middel is ongegrond.

4.3. De debatten moeten bijgevolg worden heropend, teneinde een aanvullend onderzoek van het eerste middel en van het tweede en derde onderdeel van het tweede middel te laten plaatsvinden.

## **OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

### **Artikel 1.**

De zaken A. 118.877/X-10.890 en A. 135.738/X-11.385 worden gevoegd.

### **Artikel 2.**

In de zaak A. 118.877/X-10.890 wordt het beroep verworpen.

### **Artikel 3.**

In de zaak A. 135.738/X-11.385 worden de debatten heropend.

#### **Artikel 4.**

De kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring in de zaak A. 118.877/X-10.890, bepaald op 700 euro, komen ten laste van de verzoeksters, ieder voor de helft.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van het beroep in de zaak A. 135.738/X-11.385 wordt uitgesteld.

#### **Artikel 5.**

Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek in de zaak A. 135.738/X-11.385.

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

|        |                     |                  |
|--------|---------------------|------------------|
| de HH. | R. STEVENS,         | kamervoorzitter, |
|        | J. BOVIN,           | staatsraad,      |
|        | J. VAN NIEUWENHOVE, | staatsraad,      |
| Mevr.  | A. TRUYENS,         | griffier.        |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**A. TRUYENS.**

**R. STEVENS.**