

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 198.911 van 15 december 2009
in de zaak A. 128.284/X-11.159.**

In zake: Gustaaf GOORMANS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 MECHELEN
Antwerpsesteenweg 18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Claude Marinower
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Consciencestraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 oktober 2002, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 21 juni 2002 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening houdende goedkeuring van het rooilijn- en onteigeningsplan “Herfststraat (voetweg nr. 31)” genaamd, van de gemeente Berlaar.

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 Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 juni 2009.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Ryckalts, die loco advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Marijke Van Der Hasselt, die loco advocaat Claude Marinower verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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. Blijkens de atlas der buurtwegen van de gemeente Berlaar bevindt er zich op het grondgebied van die gemeente een voetweg nr. 31 welke, onder de benaming Herfststraat, een verbinding vormt tussen de Havikstraat en de Smidstraat.

Die verbinding loopt niet loodrecht, doch vertoont, halverwege, een knik.

4. Op 10 december 1966 beslist de gemeenteraad van de gemeente Berlaar dat “de rooi- en onteigeningsplannen der Herfst- Havik- en Nachtegaalstraat, zoals opgemaakt door de heer architect-ontwerper De Graef de 1-12-1966, principieel (worden) goedgekeurd”.

Blijkens het rooilijn- en onteigeningsplan “Herfststraat”, is het de bedoeling het voormelde gedeelte van de voetweg nr. 31 recht te trekken, zodat die straat, hogerop, in de Havikstraat zal uitmonden.

5. Op 31 oktober 1968 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Berlaar een verkavelingsvergunning voor percelen gelegen aan de Havikstraat - Herfststraat, kadastraal bekend sectie D, nr. 220/g-h-i.

Volgens het bij die vergunning horend verkavelingsplan wordt voor de verdeling van de loten rekening gehouden met het voormelde, nog slechts principieel goedgekeurde, rooilijnplan. Dit verkavelingsplan voorziet tussen de loten 4 en 7 het aldaar nog niet gerealiseerde gedeelte van de Herfststraat. De zich achter lot 4 bevindende loten 5 en 6 worden eveneens voorzien op dit nog niet gerealiseerde weggedeelte.

6. Op 15 juli 1974 verkrijgt de verzoeker een bouwvergunning voor het bouwen van een woning op het voornoemde lot 4, gelegen aan de Havikstraat.

7. Gelet op, onder meer, “de verkavelingsproblematiek langs de bestaande Herfststraat”, beslist de gemeenteraad van de gemeente Berlaar op 24 april 1989 dat “het door het Studiebureau Dirk Alaers uit Berlaar op 9 april 1989 opgemaakte ontwerp van rooilijn- en onteigeningsplan van de Herfststraat, inhoudende wijziging van het op 10 december 1966 principieel goedgekeurde rooilijn- en onteigeningsplan van de Herfststraat, voorlopig (wordt) goedgekeurd” en dat “het Schepencollege wordt belast met het openbaar onderzoek”.

In dit gemeenteraadsbesluit wordt ook nog overwogen dat volgens het voormelde plan, opgemaakt op 9 april 1989, “de loop van voetweg nr. 31 gerespecteerd wordt en de ontsluiting van de kavels 5 en 6 van de verkaveling V/108 - 010/112(1) goedgekeurd door het Schepencollege op 31 oktober 1968 verzekerd is” en dat “de voorgestelde wijziging rekening houdt met de bestaande bebouwing in de Herfststraat en de mogelijkheid gecreëerd wordt elk aangrenzend onbebouwd perceel te verkavelen”.

8. Bij beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Berlaar van 19 maart 1990 wordt de voormelde verkaveling gewijzigd. Blijkens het bij die beslissing horend plan, wordt het voormelde weggedeelte niet langer voorzien en wordt lot 7 opgeschoven naar lot 4. Daardoor wordt er strikt genomen geen toegangsweg meer voorzien naar de achter lot 4 liggende loten 5 en 6, ten ware volgens het nog te realiseren rooilijn- en onteigeningsplan, principieel goedgekeurd bij het voormelde gemeenteraadsbesluit van 24 april 1989.

9. Het voormelde, principieel goedgekeurde, rooilijn- en onteigeningsplan van 24 april 1989 wordt gewijzigd na het daaromtrent gehouden openbaar onderzoek, zodat, ingevolge opmerkingen van de hogere overheid, een nieuw openbaar onderzoek wordt georganiseerd van 20 januari 1999 tot 4 februari 1999.

Tijdens dit openbaar onderzoek worden er, onder meer, door de verzoeker bezwaren ingediend, waaruit blijkt dat de verzoeker in wezen enkel bezwaar heeft voor zover het rooilijn- en onteigeningsplan het gedeelte betreft waardoor de ontsluiting van meergenoemde loten 5 en 6 mogelijk wordt.

10. Op 16 maart 1999 worden de tijdens het openbaar onderzoek gemaakte bezwaren door de gemeenteraad van de gemeente Berlaar onderzocht en ongegrond bevonden en wordt het op 24 juni 1998 geactualiseerde ontwerp van rooilijn- en onteigeningsplan van de Herfststraat definitief aangenomen.

11. Op 21 juni 2002 keurt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening het rooilijn- en onteigeningsplan “Herfststraat (voetweg nr. 31)”, van de gemeente Berlaar, goed.

Dit is het thans bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste en derde middel

Uiteenzetting van het eerste en derde middel

12. De verzoeker voert in het eerste en het derde middel het volgende aan:

“3.1. EERSTE MIDDEL genomen uit de schending van artikel 1 van het Besluit van de Vlaamse Regering dd. 19 december 1991 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad dd. 22 februari 1992 inzake onteigeningen ten algemene nutte ten behoeve van de gemeenten, de provincies, de intercommunale verenigingen en de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen; uit de schending van artikel 15 van het Besluit van de Vlaamse regering 13 juli 2001 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering, uit de schending van de Omzendbrief BA-99/01 betreffende de onteigeningen voor algemeen nut: algemene administratieve vormvereisten; onteigeningen in toepassing van het decreet Ruimtelijke Ordening, aangevuld met concrete toepassing voor de verwerving van bedrijventerreinen, uit de schending van het beginsel ‘patere legem quem ipse fecisti’ en uit machtsoverschrijding.

DOORDAT de bestreden beslissing uitgaat van de Vlaamse minister bevoegd voor de Ruimtelijke Ordening.

TERWIJL alleen de Vlaamse minister bevoegd voor de Binnenlandse Aangelegenheden volgens de in het middel aangehaalde artikelen bevoegd is om te machtigen over te gaan tot onteigening ten algemene nutte, weze het mits toestemming van de Vlaamse minister bevoegd voor de Ruimtelijke Ordening;

ZODAT de verwerende partij optreedt buiten bevoegdheid, en zodoende machtsoverschrijding pleegt.

Toelichting:

In de beslissing van de Vlaamse minister van 21 juni 2002 wordt kennelijk machtiging verleend aan de gemeente Berlaar om te onteigenen.

Artikel 1 van het B.Vl.R. dd. 19 december 1991 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad dd. 22 februari 1992 inzake onteigeningen ten algemene nutte ten behoeve van de gemeenten, de provincies, de intercommunale verenigingen en de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen bepaalt nochtans het volgende:

‘De Vlaamse minister, bevoegd voor de Binnenlandse Aangelegenheden is, behoudens in de gevallen bepaald in de wet, bevoegd om de gemeenten, provincies, intercommunale verenigingen en de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen te machtigen over te gaan tot onteigeningen ten algemene nutte, met instemming van de functioneel bevoegde Vlaamse minister’

De Vlaamse minister bevoegd voor de ruimtelijke ordening is bijvoorbeeld krachtens artikel 26 al. 1 van het coördinatiedecreet betreffende de ruimtelijke ordening van 22 oktober 1996 bevoegd inzake onteigeningsmachtigingen die gekoppeld worden aan de goedkeuring van de plannen van aanleg, quod non in casu.

Overeenkomstig artikel 28bis van de Wet van 10 april 1841 op de Buurtwegen is deze minister eveneens bevoegd inzake onteigeningsmachtigingen gekoppeld aan rooilijnplannen ‘voor de aanleg of rechtekking van buurtwegen’ (...).

In casu wordt echter een operatie van verlegging van een buurtweg doorgevoerd, zodat louter artikel 28 van de Wet van 10 april 1841 betreffende de Buurtwegen toepasselijk is. In deze bepaling wordt aan de Vlaamse minister bevoegd voor de ruimtelijke ordening geen specifieke bevoegdheid verleend om onteigeningsmachtigingen toe te kennen.

Bijgevolg gaat de goedkeuringsbeslissing van 21 juni 2002 uit van een onbevoegd orgaan.

Eén en ander wordt bevestigd in artikel 15 van het Besluit van de Vlaamse regering 13 juli 2001 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering:

‘§ 4. De machtiging om over te gaan tot onteigening ten algemene nutte wordt, behoudens in de gevallen bepaald in de wet of het decreet, verleend:

1/ wanneer deze verleend wordt ten behoeve van de gemeenten, de provincies, de intercommunale verenigingen en de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen: door het lid van de Vlaamse regering dat bevoegd is voor de binnenlandse aangelegenheden, met instemming van het functioneel bevoegde lid, overeenkomstig het besluit van de Vlaamse regering van 19 december 1991 inzake onteigeningen ten algemene nutte ten behoeve van de gemeenten, de provincies, de intercommunale verenigingen en de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen.’

Het eerste middel is gegrond.

(...)

3.3 Het DERDE MIDDEL is genomen uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, waarvan de draagwijdte wordt gespecificeerd in de Omzendbrief BA/99/01 dd. 23 februari 1999 betreffende de onteigeningen voor algemeen nut: algemene administratieve vormvereisten; onteigeningen in toepassing van het decreet Ruimtelijke Ordening, aangevuld met concrete toepassing voor de verwerving van bedrijventerreinen, - minstens van de materiële motiveringsplicht -, alsmede van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel patere legem quem ipse fecisti en uit machtsoverschrijding.

Doordat de bestreden beslissing bepaalt dat het algemeen nut de inbezitneming vordert van de inkomsten die in de tabel der grondinnemingen, die is gehecht aan het onteigeningsplan, werden opgenomen;

Terwijl een ministerieel machtigingsbesluit een bestuurshandeling is waarop de motiveringsplicht van toepassing is;

En terwijl de noodzaak om tot onteigening over te gaan eenduidig en concreet moet worden aangetoond in de bestreden beslissing zelf.

Terwijl de in casu gehanteerde motivering niet meer dan een stijlclausule uitmaakt.

Zodat de bestreden beslissing de in het middel aangehaalde wetsbepalingen en beginselen van behoorlijk bestuur schendt.

Toelichting:

In de Omzendbrief BA-99/01 dd. 23 februari 1999 beschrijft men de motiveringsplicht inzake onteigeningen sui generis als volgt:

‘Een ministerieel machtigingsbesluit is een bestuurshandeling waarop de motiveringsplicht van toepassing is. De onteigenende instantie heeft er dus belang bij om de machtigende instantie alle informatie te bezorgen om een uitgewerkt machtigingsbesluit op te maken. De noodzaak om tot onteigening over te gaan moet eenduidig en concreet worden aangetoond door onder andere de onhoudbaarheid van de huidige toestand te omschrijven en aan te geven hoe de onteigening hiervoor een oplossing biedt. Foto's kunnen misschien wel nuttig zijn maar kunnen uiteraard niet verwerkt worden in een ministerieel machtigingsbesluit.’

Eén en ander maakt een vertaling uit van de principes vastgelegd in de wet op de formele motiveringsplicht. Deze principes zijn in casu uiteraard van toepassing.

In de bestreden beslissing beperkt de Minister zich ertoe te stellen dat het algemeen nut de inbezitneming vordert van de inkomsten die in de tabel der grondinnemingen, die is gehecht aan het onteigeningsplan, werden opgenomen.

De verzoekende partij stelt vast dat deze motivering geenszins eenduidig en concreet aantoont waarom een onteigening zich opdringt en waarom precies, om redenen van technische, sociaal-economische of planologische aard, deze gronden dienen te worden onteigend.

De Minister moest nochtans op de hoogte zijn van het feit dat de grondafname ten laste van verzoeker niet meer in het algemeen belang wordt beoogd, maar wel om het privaat belang, van de eigenaars van de percelen 220 p en 220 r te dienen zodat een private oprit wordt gerealiseerd over het perceel van verzoeker.

Een overheid kan daarbij enkel overgaan tot onteigening op basis van een ‘wettekst’ en met het oog op een publieke nabestemming. Steeds moet het openbaar nut centraal staan. Het openbaar nut -zijnde op zich een zeer vaag begrip- wordt niet vermoed maar moet door de overheid aangetoond worden.

Het ‘algemeen nut’ moet met zekerheid kunnen vastgesteld worden (...).

Men moet ook motiveren waarom onteigening noodzakelijk is en waarom één en ander niet kan gebeuren samen met de eigenaars (...). In casu wordt dit prima facie onvoldoende gemotiveerd.

Bijgevolg is ook het derde middel gegrond”.

Beoordeling

13. Artikel 28bis van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen bepaalt het volgende:

“Een buurtweg mag slechts na de goedkeuring door de Koning van een algemeen rooiingsplan worden aangelegd, of rechtgetrokken, de bestendige deputatie gehoord”.

Hoewel uit dit artikel kan worden afgeleid dat ook aan een nieuw aan te leggen weg het statuut van buurtweg kan worden toegekend, blijkt noch uit de gegevens van de zaak, noch uit het gemeenteraadsbesluit van 16 maart 1999, noch uit het bestreden besluit dat het de bedoeling was om aan de voormelde ontsluiting van de kavels 5 en 6 van de verkaveling van 31 oktober 1968 het statuut van buurtweg te verlenen.

Het bestreden besluit bevat immers slechts de volgende motivering:

“Overwegende dat de Herfststraat gelegen is in het woongebied; dat de verbreding van de Herfststraat een locale voorziening betreft die aanvaardbaar wordt geacht”.

Hieruit blijkt dat enkel rekening werd gehouden met stedenbouwkundige overwegingen, maar dat niet werd onderzocht of het goed te keuren rooiingsplan wel paste in de doelstellingen beoogd door de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen, noch of de bepalingen van die wet in acht werden genomen. Evenmin werd het nut van de aanleg van de voormelde ontsluiting van de kavels 5 en 6 van de verkaveling van 31 oktober 1968 in het raam van deze wet onderzocht.

Bijgevolg kan de voormelde ontsluiting niet verondersteld worden te kaderen in artikel 28bis van de voormelde wet van 10 april 1841.

De overweging in het bestreden besluit “dat het algemeen nut de inbezitneming vordert van de inkomsten die in de tabel der grondinnemingen, die is gehecht aan het onteigeningsplan, werden opgenomen”, kan dan ook niet geacht worden betrekking te hebben op de voormelde ontsluiting.

Bovendien dient met de verzoeker te worden gesteld dat deze overweging “niet meer dan een stijlclausule uitmaakt”.

Het derde middel is gegrond.

14. Artikel 2 van het toentertijd geldende besluit van 13 juli 2001 van de Vlaamse regering tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering, dat deel uitmaakt van “Hoofdstuk I. - Verdeling van de bevoegdheden tussen de leden van de Vlaamse regering”, bepaalt dat “dit hoofdstuk (...) de bevoegdheden binnen de Vlaamse regering (verdeelt), met het oog op de voorbereiding en de uitvoering van haar beslissingen”.

Luidens artikel 10, 6/ van hetzelfde besluit is de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening bevoegd voor onder meer “de ruimtelijke ordening, zoals vermeld in artikel 6, § 1, I, 1/, 2/, 3/, 5/ en 6/, van de bijzondere wet”.

Volgens artikel 6, §1, I, 1/ en 2/ van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn daaronder begrepen “de stedenbouw en de ruimtelijke ordening” en “de rooiplannen van de gemeentewegen”.

Met dit laatste worden bedoeld, zowel de rooiplannen die worden opgemaakt in het kader van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet) en het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: het DRO), als deze bedoeld in artikel 28bis van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen.

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid is luidens artikel 11, 1/ van het besluit van 13 juli 2001 van de Vlaamse regering tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering bevoegd voor “de binnenlandse aangelegenheden, zoals vermeld in artikel 6, § 1, VIII, en artikel 7, van de bijzondere wet”. Hierin is, nog volgens ditzelfde artikel “begrepen de bevoegdheid tot het verlenen van onteigeningsmachtigingen ten algemenen nutte, behoudens in de gevallen bepaald in de wet, aan de gemeenten, de provincies, de intercommunale verenigingen en de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen, met instemming van de functioneel bevoegde Vlaamse minister”.

Artikel 13, 8/ van het voormelde besluit stelt dat:

“Inzake de aangelegenheden die hen krachtens artikel 3 tot en met 12 zijn toegewezen, (...) de leden van de Vlaamse regering, ieder wat hem of haar betreft, bevoegd (zijn) voor:

(...)

8/het verlenen van onteigeningsmachtigingen, onverminderd de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 19 december 1991 inzake onteigeningen ten algemenen nutte ten behoeve van de gemeenten, de provincies, de intercommunale verenigingen en de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen”.

Artikel 1 van het besluit van 19 december 1991 van de Vlaamse regering inzake onteigeningen ten algemenen nutte ten behoeve van de gemeenten, de provincies, de intercommunale verenigingen en de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen, luidt als volgt:

“De Vlaamse minister, bevoegd voor de Binnenlandse Aangelegenheden is, behoudens in de gevallen bepaald in de wet, bevoegd om de gemeenten, provincies, intercommunale verenigingen en de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen te machtigen over te gaan tot onteigeningen ten algemenen nutte, met instemming van de functioneel bevoegde Vlaamse minister”.

Artikel 14 van het voornoemde besluit van 13 juli 2001 van de Vlaamse regering, dat deel uitmaakt van “Hoofdstuk II. - Regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden”, bepaalt dat “elk lid van de Vlaamse regering (...) de in dit hoofdstuk gedelegeerde beslissingsbevoegdheden (uitoefent) in de aangelegenheden die hem of haar zijn toegewezen krachtens hoofdstuk I van dit besluit”.

Artikel 15, § 1, 3/ en § 4, 1/ stipuleert het volgende:

“§ 1. De leden van de Vlaamse regering hebben, ieder wat hem of haar betreft, delegatie voor:

3/ de uitoefening van het administratief toezicht op de regionale en lokale besturen;

(...)

§ 4. De machtiging om over te gaan tot onteigening ten algemenen nutte wordt, behoudens in de gevallen bepaald in de wet of het decreet, verleend:

1/ wanneer deze verleend wordt ten behoeve van de gemeenten, de provincies, de intercommunale verenigingen en de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen: door het lid van de Vlaamse regering dat bevoegd is voor de binnenlandse aangelegenheden, met instemming van het functioneel bevoegde lid, overeenkomstig het besluit van de Vlaamse regering van 19 december 1991 inzake onteigeningen ten algemenen nutte ten behoeve van de gemeenten, de provincies, de intercommunale verenigingen en de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen”.

Zoals hoger gesteld kaderde de ontsluiting van de kavels 5 en 6 van de verkaveling van 31 oktober 1968 niet in het raam van artikel 28bis van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen. Deze ontsluiting werd evenmin opgemaakt in het kader van artikel 26 van het gecoördineerde decreet, noch in het kader van artikel 76 van het DRO.

Gelet op het voorgaande diende derhalve voor de meervermelde ontsluiting van de kavels 5 en 6, vermits het bestreden besluit een onteigeningsmachtiging inhoudt ten behoeve van de gemeente Berlaar, deze machtiging te worden verleend door de Vlaamse minister bevoegd voor Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid, weze het met instemming van “het functioneel bevoegde lid” van de Vlaamse regering, zijnde de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening.

Het eerste middel is eveneens gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 21 juni 2002 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening houdende goedkeuring van het rooilijn- en onteigeningsplan “Herfststraat (voetweg nr. 31)” genaamd, van de gemeente Berlaar.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien december 2009, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
met bijstand van	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens