

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 199.356 van 7 januari 2010
in de zaak A. 101.437/VII-37.444.**

In zake: de GEMEENTE LUBBEEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Linda Wierinckx
kantoor houdend te Lubbeek
Schubbeek 40
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te Brugge
Stockhouderskasteel
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 maart 2001, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport van 8 december 2000 waarbij de
dorpskern van Pellenberg als dorpsgezicht wordt beschermd.

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.

Adjunct-auditeur-generaal Patrik De Wolf heeft een verslag
opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De
verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 december 2009.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Johan Hendrickx, die loco advocaat Linda Wierinckx verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Pieter-Jan Staelens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur-generaal Patrik De Wolf heeft een andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 1 juli 1987 beslist de gemeenteraad van Lubbeek om het dorpsplein en omgeving van de deelgemeente Pellenberg uit te breiden en te renoveren en om daartoe een Bijzonder Plan van Aanleg (hierna : BPA) op te maken. Vervolgens stelt de gemeenteraad op 23 maart 1988 een studiebureau aan voor de opmaak van gemeentelijke plannen van aanleg voor onder meer de gemeentelijke basisschool en omgeving in Pellenberg.

3.2. Op 12 oktober 1994 beslist de Vlaamse minister van Verkeer, Buitenlandse Handel en Staatshervorming om de Sint-Pieterskerk en de bakstenen kerkhofmuur te Pellenberg als monument en de Sint-Pieterskerk en het ommuurde kerkhof als dorpsgezicht te beschermen.

3.3. Op 28 mei 1996 neemt de gemeenteraad van Lubbeek de beslissing om, in het kader van het geplande BPA "Gemeentelijke basisschool en omgeving in de deelgemeente Pellenberg", het oude schoolgebouw gelegen aan de Kerkweg te Pellenberg, (bekend ten kadaster Lubbeek, 3^{de} afdeling, sectie D, percelen nrs. 34 e en 34 d/deel) aan te kopen en "in afwachting van de realisatie van het BPA" de eigendom in te lijven in het privé-patrimonium van de gemeente voor socio-culturele doeleinden.

3.4. In een nota van 28 oktober 1999 stelt de afdeling Monumenten en Landschappen voor om de bescherming van de Sint-Pieterskerk en het ommuurde kerkhof te Pellenberg uit te breiden en de dorpskern van Pellenberg als dorpsgezicht te beschermen.

3.5. Op 17 januari 2000 beslist de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport om de dorpskern van Pellenberg wegens zijn historische waarde op een ontwerp van lijst van voor bescherming vatbare monumenten, stads- en dorpsgezichten te plaatsen. Een afschrift van dit voorlopig beschermingsbesluit wordt bij aangetekende brief verstuurd naar de betrokken openbare besturen en eigenaars.

3.6. Op 4 april 2000 brengt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lubbeek een ongunstig advies uit met betrekking tot de bescherming van de dorpskern van Lubbeek als dorpsgezicht.

3.7. In een verslag van 3 mei 2000 worden alle adviezen en bezwaren uiteengezet en beantwoord door de afdeling Monumenten en Landschappen.

3.8. De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen brengt op 8 juni 2000, na kennis genomen te hebben van alle adviezen en bezwaren, een gemotiveerd advies uit dat woordelijk overeenstemt met de motivering van de nota van de afdeling Monumenten en Landschappen van 28 oktober 1999 en deze van het voorlopig beschermingsbesluit.

3.9. Op 8 december 2000 neemt de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport het thans bestreden besluit tot bescherming van de dorpskern van Pellenberg als dorpsgezicht, dat luidt als volgt :

"Artikel 1. Wordt beschermd, overeenkomstig de bepalingen van het decreet van 3 maart 1976:

Wegens zijn historische waarde:

- als dorpsgezicht:

DE DORPSKERN VAN PELLEMBERG, gelegen te Lubbeek (Pellenberg), Ganzendries (PEL); Kerkplein (PEL); Lostraat (PEL); bekend ten kadaster: Lubbeek, 3^e afdeling, sectie B, perceelnummers 172P, 173G, 195C2, 195H2, 195K2, 196K, 196R, 196S, 196T (DEEL), 196W; Lubbeek, 3^e afdeling, sectie D, perceelnummer(s) 30T, 30V (DEEL), 34E, 34F, 34G, 40D, 40E, 40K, 40L, 40M, 40N, 41C, 41D, 41E, 41F, 42D, 43D, 44A, 44D.

Art. 2.

De historische waarde wordt als volgt omschreven :

de kasseibestrating, de holle toegangsweg met haar dwars ingeplante bebouwing, de kerksteeg, relictten van basisbebouwing en de oude dorpschool (1911) vormen belangrijke identiteits- en structuurbepalende elementen van deze kleine landelijke kern die bovendien door hun beeldbepalend karakter een essentiële bijdrage leveren tot de intrinsieke waarde van de Sint-Pieterskerk.

Met het oog op de bescherming zijn van toepassing:

De beschikkingen van het besluit van de Vlaamse regering van 17 november 1993 tot bepaling van de algemene voorschriften inzake instandhouding en onderhoud van monumenten en stads- en dorpsgezichten (Belgisch Staatsblad 10 maart 1994)".

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van de bepalingen - onder andere van artikel 2 - van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten doordat het bestreden besluit stelt dat de bescherming van de dorpskern van Pellenberg zich opdringt omwille van zijn historische waarde, terwijl er volgens haar geen rekening wordt gehouden met de feitelijke situatie, de noden van de plaatselijke gemeenschap, de geplande aanleg van een weg en dergelijke meer.

De verzoekende partij betoogt dat de gemeente al jaren inspanningen doet voor de renovatie van de dorpskern, dat zij opdracht heeft gegeven een BPA op te maken en enkele gebouwen heeft aangekocht, dat het oude schoolgebouw bouwvallig is en werd aangekocht om het te slopen, dat de bescherming de uitbreiding belemmert van de nieuwe gemeentelijke school, dat een belangrijk gedeelte bouwgrond wordt geschrapt, dat door de bescherming de Kerkweg niet kan worden heraangelegd aangezien daarvoor onder meer een gedeelte van het oude schoolcomplex moet worden gesloopt en ten slotte dat het nadeel voor de gemeente en de andere eigenaars van beschermde panden of percelen het voordeel voor de gemeenschap overstijgt.

5. De verwerende partij antwoordt dat het eerste middel niet ontvankelijk is omdat de verzoekende partij niet uiteenzet welke rechtsregel wordt geschonden en niet aangeeft op welke wijze de rechtsregel door het bestreden besluit

wordt geschonden. Zij wijst er op dat de verzoekende partij enkel een aantal beweringen poneert en de opportuniteit van de bescherming betwist.

6. De verzoekende partij repliceert dat in het verzoekschrift uitdrukkelijk vermeld wordt dat artikel 2 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten door het bestreden besluit wordt miskend en dat de vereisten om als dorpsgezicht gekwalificeerd te worden, niet aanwezig zijn in de dorpskern van Pellenberg waar ook twee gemeentelijke schoolgebouwen ingeplant zijn.

7. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat zij in haar verzoekschrift heeft aangehaald dat het bestreden besluit volledig is voorbijgegaan aan het feit dat de opgenomen gebouwen in zo'n slechte toestand verkeren dat het weigeren van afbraak onverantwoord zou zijn, dat de overheid onzorgvuldig en/of kennelijk onredelijk heeft gehandeld en de diverse - algemene en private - belangen niet heeft afgewogen op een wijze die van een overheid mag worden verwacht. De verzoekende partij concludeert dat zij in het verzoekschrift de schending van het evenredigheidsbeginsel heeft uiteengezet, ook al is dit niet expliciet vermeld in de aanhef van het eerste middel.

8. De verwerende partij betwist in haar laatste memorie dat de verzoekende partij een schending van het evenredigheidsbeginsel heeft aangevoerd. Zij stelt daarnaast dat het redelijkheidscriterium besloten ligt in de decretale vereiste van beschermingswaarden van algemeen belang en dat van zodra vastgesteld wordt dat de beschermingswaarden voldoen aan de decretale vereiste, ook de redelijkheid van de beslissing vaststaat, wat volgens haar ook wordt bewezen door het feit dat een beschermingsbeslissing geen afzonderlijke rubriek "belangenafweging" veronderstelt.

Beoordeling

9. De Raad van State is, op grond van artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, uitsluitend bevoegd om uitspraak te doen over de wettigheid van het bestreden besluit en kan geen oordeel vellen over de opportuniteit van de beslissing.

Een middel is ontvankelijk wanneer een voldoende duidelijke omschrijving gegeven wordt van de rechtsregel of het rechtsbeginsel dat geschonden geacht wordt en van de wijze waarop die regel of dat beginsel in concreto geschonden zou zijn door het bestreden besluit.

Te dezen wordt in het verzoekschrift aangevoerd dat artikel 2 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten wordt geschonden doordat geen rekening gehouden wordt met de feitelijke situatie en de noden van de plaatselijke gemeenschap. Als zodanig wordt dus een ontvankelijk middel aangevoerd. In de mate dat aangevoerd wordt dat ook andere bepalingen van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten werden geschonden, is het middel niet ontvankelijk aangezien niet duidelijk is welke andere bepalingen door de verzoekende partij bedoeld worden.

De verzoekende partij toont echter niet aan dat de beschermde dorpskern van Pellenberg niet zou voldoen aan artikel 2 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, aangezien zij noch de historische waarde van de groepering van onroerende goederen met omgevende bestanddelen weerlegt, noch weerlegt dat de visuele omgeving van de als monument beschermde Sint-Pieterskerk door haar beeldbepalend karakter de intrinsieke waarde van dat monument tot zijn recht doet komen. Het eerste middel is niet gegrond.

10. De verzoekende partij voert pas in haar laatste memorie voor het eerst de schending van het evenredigheidsbeginsel aan. Aangezien dit een nieuw middel uitmaakt dat evenwel reeds in het verzoekschrift of in de memorie van wederantwoord kon worden aangevoerd, is dit middel laattijdig en onontvankelijk.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

11. De verzoekende partij roept in een tweede middel de schending in van onder meer het gelijkheids-, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel doordat reeds bij ministerieel besluit van 12 oktober 1994 de Sint-Pieterskerk en de kerkhofmuur, gelegen in de dorpskern van Pellenberg, werden beschermd zonder dat overige waardevolle elementen werden beschermd of dat de eigenaars en de

verzoekende partij werden ingelicht dat een dergelijke bescherming nog kon volgen, terwijl van een overheid mag worden verwacht dat zij haar taken op een behoorlijke en redelijke wijze uitvoert en er zorg voor draagt de rechtsonderhorigen geen nadeel te berokkenen.

Zij stelt voorts dat sinds 1994 geen wijziging aan het dorpsgezicht is uitgevoerd, zodat de overheid reeds in 1994 over alle elementen beschikte om te oordelen over de opportuniteit van een bescherming van andere omliggende gebouwen, wegen en/of dorpsgezicht, dat op geen enkel ogenblik gewag werd gemaakt van het feit dat nog andere gebouwen en/of het dorpsgezicht beschermd zouden worden, zodat de gemeente het oude schoolgebouw heeft gekocht terwijl nu door het bestreden beschermingsbesluit haar plannen verhinderd worden.

12. De verwerende partij antwoordt dat de overheid geen fout begaat door het eenvoudig toepassen van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, dat niet alles tegelijk kan worden beschermd en dat de overheid stelselmatig te werk gaat. Zij betoogt voorts dat de bescherming van het cultureel erfgoed niet ondergeschikt is aan de stedenbouwkundige plannen van een gemeente en dat de verzoekende partij haar doelstellingen kan aanpassen aan het beschermingsbesluit.

13. De verzoekende partij repliceert dat de overheid geen consequent en stelselmatig beleid uitvoert aangezien sinds 1994 geen wijziging aan het dorpsgezicht is uitgevoerd. De verzoekende partij stelt voorts dat er geen rechtszekerheid is en er geen beleid meer kan worden gevoerd wanneer de overheid op elk ogenblik kan zorgen voor het behoud van waardevol cultureel patrimonium en zij eerdere beslissingen kan aanpassen of uitbreiden.

14. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat de redelijkheid van een beslissing niet afhangt van het tijdstip van de bescherming, maar wel van de beschermingswaarden van een onroerend goed en dat er verscheidene redenen kunnen zijn om niet alle beschermingswaardige onroerende goederen in een bepaalde omgeving op eenzelfde tijdstip te beschermen. Te dezen ligt de verklaring in de bescherming op verschillende tijdstippen volgens de verwerende partij in het feit dat indertijd naast de Sint-Pieterskerk de oprichting van een in felle kleuren geschilderde antennemast van Interpol gepland werd waardoor inderhaast een beschermings-dossier werd opgemaakt voor de kerk en haar omgeving wat resulteerde in de definitieve bescherming bij ministerieel besluit van

12 oktober 1994. Deze hoogdringendheid verhinderde op dat moment een bijkomend onderzoek van de directe omgeving. De verwerende partij wijst er ten slotte op dat zowel de bescherming bij ministerieel besluit van 12 oktober 1994 als deze bij het bestreden besluit steunen op een volledig en gedocumenteerd dossier van wat effectief beschermd werd.

Beoordeling

15. In het verzoekschrift wordt door de verzoekende partij niet aangegeven op welke wijze zij het gelijkheidsbeginsel geschonden acht zodat dit onderdeel van het middel niet ontvankelijk is.

16. Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de overheid zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van een beslissing en ervoor te zorgen dat de juridische en feitelijke aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen en de betrokken belangen zorgvuldig kan inschatten en afwegen zodat particuliere belangen niet nodeloos geschaad worden.

De Raad van State kan slechts marginaal toezien op de nakoming van de zorgvuldigheidsnorm en het redelijkheidsbeginsel. Hij moet het overheids-optreden toetsen aan het gedrag dat redelijkerwijze van een overheid mag worden verwacht en kan enkel ingrijpen als een overheid kennelijk onredelijk heeft gehandeld.

Te dezen werden bij ministerieel besluit van 12 oktober 1994 de Sint-Pieterskerk en de bakstenen kerkhofmuur als monument en de omgeving van de Sint-Pieterskerk en het ommuurde kerkhof te Pellenberg als dorpsgezicht beschermd. Vijf jaar later wordt door de afdeling Monumenten en Landschappen voorgesteld om de bescherming van de Sint-Pieterskerk en het ommuurde kerkhof uit te breiden en op 8 december 2000 wordt het thans bestreden besluit genomen.

De bescherming als monument of als dorpsgezicht in verscheidene fasen levert op zich geen bewijs van onzorgvuldig of onredelijk optreden van de overheid. Een onzorgvuldig of onredelijk optreden moet blijken uit de wijze waarop de overheid tot de bestreden beslissing is gekomen.

De feitelijke gegevens tonen op afdoende wijze aan dat bij het nemen van het thans bestreden besluit de overheid alle voorgeschreven juridische stappen heeft genomen en dat alle adviezen en bezwaren grondig werden geanalyseerd. De verzoekende partij toont niet aan dat bij het nemen van de bestreden beslissing de verwerende partij te kort geschoten is aan haar verplichting tot zorgvuldigheid en redelijkheid. Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 173,53 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven januari tweeduizend en tien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
met bijstand van	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin