

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 205.001 van 10 juni 2010
in de zaak A. 185.132/XII-5989**

In zake: de STAD POPERINGE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Nico Ruckebusch
kantoor houdend te Poperinge
Westouterstraat 74

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Yves François
kantoor houdend te Waregem
Eertbruggestraat 10
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partijen:

1. Andrea VANEXEM,
2. Marleen RUBBEN,
3. Piet HARDEMAN,
4. Gilbert SPENNINCK,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joris Van Wallegghem
kantoor houdend te Zonnebeke
Ieperstraat 176
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp

1. Het beroep, ingediend op 13 september 2007, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening [...] van 12/07/07 waarbij ingediende beroepen werden ingewilligd tegen de beslissing van 30/06/2005 van de Bestendige Deputatie van de provincie West-Vlaanderen, waarbij de voetwegen nr. 88 en nr. 93 te Watou (Poperinge) werden afgeschaft”.

II. Verloop van de rechtspleging

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Andrea Vanexem, Marleen Rubben, Piet Hardeman en Gilbert Spenninck hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 5 december 2007. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Eric Lanckswert heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 maart 2010.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nicolas Thomas, die loco advocaat Nico Ruckebusch verschijnt voor verzoekster, advocaat Yves François, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Bert Van Herreweghe, die loco advocaat Joris Van Wallegghem verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lanckswert heeft een met dit arrest 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. Nadat hierover een openbaar onderzoek is gevoerd, stelt de gemeenteraad van de stad Poperinge op 27 november 2003 voor een gedeelte van de voetwegen nrs. 88 en 93 te Watou af te schaffen.

De deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen schaft de bedoelde delen van de voetwegen bij besluit van 30 juni 2005 af. Geoordeeld wordt “na grondige afweging van alle belangen” dat er voldoende gegronde redenen zijn om de conclusies van de gemeenteraad en de provinciale technische dienst Wegen bij te vallen: volgens de gemeenteraad dienden de voetwegen niet tot publiek gebruik en is het niet zinvol “nog bestaande stukken te behouden”; de provinciale technische dienst, van zijn kant, adviseerde op 22 januari 2004 gunstig voor de afschaffing omdat er met betrekking tot voetweg nr. 93 sprake is van desaffectatie, het thans waarneembare deel van voetweg nr. 88 enkel tot privé-doeleinden strekt, zulks ook geldt voor het feitelijk verlegde deel van voetweg nr. 93, het behoud of de opname van deze weggedeelten niet opportuun is, en er ruime wandelmogelijkheden zijn in het gebied.

Zeven beroepschriften worden ingediend. Op 12 juli 2007 beslist de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, en Ruimtelijke Ordening dat de beroepen worden ingewilligd en de beslissing van 30 juni 2005 van de deputatie “niet [wordt] bevestigd”. Gemotiveerd wordt:

“Overwegende dat de ingestelde beroepen opschortend zijn; dat de beslissing van de bestendige deputatie door voornoemde beroepen onderworpen is aan de goedkeuring van de Vlaamse regering;

Overwegende dat de beslissing van de bestendige deputatie tot afschaffing van de voetwegen nr. 88 en nr. 93 gebaseerd is op het feit dat de oorspronkelijke tracés van deze voetwegen zo goed als niet meer aanwezig zijn op het terrein; dat de beslissing gebaseerd is op het feit dat de wegen niet in gebruik zijn als voetweg, met uitzondering van een deel van voetweg nr. 88 tussen de Vuileseulestraat en de verder gelegen hoeve; dat volgens de provincie deze voetwegen al meer dan 30 jaar niet meer zichtbaar zijn op het terrein, zodat er sprake is van desaffectatie volgens art. 12 van de wet van 1841 op de buurtwegen;

Overwegende dat naast het deel van de voetweg nr. 88 tussen de Vuileseulestraat en de verder gelegen hoeve, ook nog het deel van voetweg nr. 93 tussen de Trappistenweg en het perceel 888h in gebruik is via de zogenaamde ‘verlegging’; dat hiermee wordt aangetoond dat delen van de voetwegen nr. 88 en nr. 93 nog in gebruik zijn;

Overwegende dat er meer en meer gestreefd wordt naar het behoud van voetwegen en naar de creatie van een netwerk van trage wegen omwille van de cultuurhistorische waarde en het belang ervan voor de zwakke weggebruikers; dat het afschaffen van beide voetwegen geen oplossing biedt voor de aanwezige problematiek; dat delen van de voetwegen nr. 88 en nr. 93 afgeschaft kunnen worden, maar dat andere delen ervan beter behouden kunnen blijven door bijvoorbeeld te voorzien in een verlegging; dat door het afschaffen van beide voetwegen de mogelijkheid verloren gaat om ze in de toekomst te integreren in een globaal netwerk van trage wegen;

Overwegende dat ‘desaffectatie’ eerder te wijten is aan het in gebreke blijven om in het onderhoud van de weg te voorzien en door het op privaat initiatief afsluiten van de weg; dat het afschaffen van voetwegen leidt tot een

kwaliteitsverlies voor de zwakke weggebruikers, zeker wanneer dit niet gekaderd is in een globaal plan”.

Hiermee volgt de Vlaamse minister het advies van 13 juni 2007 van het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, afdeling Ruimtelijke Planning. In dat advies wordt onder meer gesteld:

“Om een duidelijker beeld te krijgen van de toestand van de voetwegen nr. 88 en 93 heeft de Afdeling Ruimtelijke Planning bijkomende informatie opgevraagd aan de stad Poperinge over de huidige stand van zaken. Uit deze documentatie (zie bijlage) blijkt dat enkel een deel van voetweg nr. 88 nog wordt gebruikt in functie van de toegang tot een hoeve. Het gaat over het op het plan aangeduide deel tussen punt C aan de Vuileseulestraat en punt B ter hoogte van de hoeve. De toegang tot de woning op het perceel 888h gebeurt via de ‘verlegging’. In de procedure ingesteld door de gemeente wordt niet voorgesteld om deze verlegging te aanvaarden als voetweg. De gemeente motiveert haar keuze voor de afschaffing (gemeenteraadsbesluit van 30.10.2003) door te stellen dat deze wegen enkel nog in gebruik zijn voor privé-doeleinden, dat er eind jaren ‘60 een loods werd vergund op de plek van voetweg nr. 93 en dat er bomen werden geplant op delen van de voetwegen. Daarnaast verwijst ze naar de ruime recreatieve mogelijkheden in de omgeving.

Omwille van de cultuurhistorische waarde, de recreatieve waarde en de verbindingsmogelijkheden van trage wegen is er steeds meer aandacht voor voetwegen. Een gevolg hiervan is dat er meer en meer gestreefd wordt naar het behoud van voetwegen en het creëren van netwerken van trage wegen.

De voorgestelde afschaffing van de voetwegen nr. 88 en 93 biedt hier geen oplossing voor de aanwezige problemen inzake de bereikbaarheid van bepaalde percelen en voor de globale herinrichting en de ontsluiting van het platteland. Uit de eerder vermelde informatie van de provincie West-Vlaanderen en de gemeente, blijkt dat bepaalde delen van de voetwegen nr. 88 en nr. 93 kunnen verdwijnen omdat ze reeds lang niet meer in gebruik zijn. Andere delen van beide voetwegen blijven echter beter behouden, want met het volledig afschaffen van beide voetwegen verdwijnt in de eerste plaats de mogelijkheid om het probleem van toegang voor perceel 888h op te lossen (bijvoorbeeld door een verlegging van voetweg nr. 93) en in de tweede plaats de mogelijkheid om in de toekomst een gemeentelijk netwerk van trage wegen uit te bouwen. Het is wenselijk dat de gemeente de problematiek van beide voetwegen opnieuw bekijkt in een globaler kader, waarbij er aandacht is voor het volledige netwerk van trage wegen binnen de gemeente. Op basis hiervan kan dan een voorstel worden geformuleerd waarbij er een oplossing wordt aangereikt voor de aanwezige problematiek. Zo wordt binnen het naburige Helleketelbos een padennetwerk gecreëerd. De voetwegen nr. 88 en nr. 93 kunnen bijvoorbeeld opnieuw bekeken worden binnen de padenstructuur voor het Helleketelbos en de omgeving.

Daarbij is de ‘desaffectatie’ volgens artikel 12, waarop de beslissing van de bestendige deputatie gebaseerd is, eerder te wijten aan het in gebreke blijven om in onderhoud van de weg te voorzien en door het op privaat initiatief afsluiten van de weg, wat in strijd is met de wet op de buurtwegen. Het afschaffen van deze buurtwegen leidt tot een kwaliteitsverlies voor de zwakke weggebruikers, zeker wanneer dit niet gekaderd is in een globaal plan. In de ingediende beroepschriften wordt ook verwezen naar het gebrek van een algemeen gemeentelijk kader voor voetwegen (behoud, afschaffing en

verlegging) naar het gebrek van onderhoud van de trage wegen en naar de noodzaak van de uitwerking van een netwerk van trage wegen. Er wordt dan ook voorgesteld om de ingediende beroepen in te willigen”.

IV. Ontvankelijkheid

A. Procesbevoegdheid

4. Ter terechtzitting doet verwerende partij afstand van haar exceptie als zou verzoekster niet naar behoren in rechte zijn getreden.

In zoverre de tussenkomen partijen doen gelden dat verzoekster zonder machtiging van de gemeenteraad niet wettig kan opkomen tegen de bestreden beslissing, gaan zij voorbij aan artikel 193 van het gemeentedecreet. Volgens dat artikel wordt door het college van burgemeester en schepenen tot het optreden in rechte namens de gemeente beslist. Dit is te dezen gebeurd op 8 augustus 2007. Een machtiging van de gemeenteraad is niet (meer) vereist.

B. Belang

5. Verzoekster verantwoordt haar belang in het verzoekschrift hierdoor dat zij “direct betrokken partij is bij de beslissing waartegen dit beroep is gericht nu zij dreigt opgezadeld te worden met zeer hoge kosten voor heraanleg van deze voetwegen”.

6. Tussenkomen partijen betwisten verzoeksters belang. In de eerste plaats wijzen zij erop dat geen gewoon rechtsgeding aan de orde is, dat immers de bevoegdheid tot afschaffing aan de deputatie toekomt en dat die kennelijk berust. In de tweede plaats menen zij dat verzoekster “zichzelf buiten de wet wil stellen”: kennelijk wil verzoekster zich onttrekken aan haar wettelijke verplichting om de buurtwegen te onderhouden.

7. Wordt het voorstel van de gemeenteraad om een buurtweg af te schaffen niet gevolgd door de deputatie, dan staat daar, gelet op artikel 28, tweede lid, van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen, beroep tegen open bij de Vlaamse regering, onder meer vanwege de gemeente.

Logischerwijs volgt daaruit dat ook wanneer de deputatie het voorstel van de gemeente tot afschaffing heeft ingewilligd, maar de Vlaamse minister finaal beslist het niet goed te keuren, de gemeente gerechtigd moet worden geacht om zich terzake in beroep te voorzien, meer bepaald dan door de ministeriële beslissing bij de Raad van State te bestrijden.

Het belang dat verzoekster er in principe bij heeft om de niet-goedkeuring aan te vechten van de beslissing waarmee de deputatie gunstig beslist over haar voorstel tot afschaffing, wordt niet onwettig doordat zij in de uiteenzetting van haar belang herinnert aan de financiële implicaties van de niet-goedkeuring. Of de afschaffing van de voetwegen verzoekster wederrechtelijk moet toelaten aan haar wettelijke verplichtingen onderuit te komen, dan wel of de afschaffing op deugdelijke grond berust en, integendeel, de niet-goedkeuring op óndeugdelijke grond, betreft niet de ontvankelijkheid maar de grond van het geschil.

De exceptie van gebrek aan belang wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Standpunt van verzoekster

8. In een *eerste middel* voert verzoekster “Onwettigheid ten aanzien van de motieven/machtsoverschrijding” aan.

In het verzoekschrift, de memorie van wederantwoord en de laatste memorie wordt toegelicht, in de eerste plaats, dat verwerende partij haar beslissing verantwoordt “op grond van de feitelijke gegevens als zou[den] voetwegen nr. 88 en 93 nog in gebruik zijn”, terwijl dat volstrekt onjuist is: het deel van voetweg nr. 88 tussen de Vuileseulestraat en de verder gelegen hoeve is “een zuiver private verharde weg van minstens 4 meter breed die dus zeker niet beantwoordt aan het begrip voetweg (onverhard, maximum 1,5 m breed)”; voetweg 93, dan weer, bestaat niet meer aangezien de zogenaamde “verlegging” niets méér is dan een door de burgerlijke rechtbank verleende uitweg.

In de tweede plaats licht verzoekster nader toe dat het niet terzake doet of de “desaffectatie” te wijten is aan het verzuim om de weg te onderhouden en aan de afsluiting ervan op privaat initiatief. Er moet alleen een correcte

belangenafweging gebeuren. Te dezen zou, door de nabijheid van het Helleketelbos met diverse wandelwegen, de heraanleg van de wegen geen enkele meerwaarde creëren en alleen een kost betekenen voor de gemeente. Naar verzoekster nog betoogt wijst het op een “gebrek aan visie of realiteitszin” om in een omgeving met tal van wandelwegen, toch de voetwegen met nr. 88 en 93 te behouden, die sinds jaar en dag niet meer bestaan.

9. In een *tweede middel*, afgeleid uit de “Schending motiveringsplicht”, wordt aangevoerd dat de verschillende ingewonnen adviezen “allemaal positief voor de afschaffing” waren en dat verwerende partij “nergens een concrete motivering aan[haalt] om af te wijken van deze adviezen doch [zich beperkt] tot algemene beschouwingen zonder concreet in te gaan op de bestaande concrete situatie die de gunstige adviezen zouden weerleggen”.

B. Beoordeling

10. Tevergeefs betwisten verwerende partij en tussenkomende partijen de ontvankelijkheid van de middelen - verwerende partij, omdat in de middelen onvoldoende wordt uiteengezet welke rechtsregel geschonden is; de tussenkomende partijen, omdat het niet volstaat te stellen dat een wettelijke bepaling geschonden is, maar tevens moet worden aangetoond hoe.

Zoals het verweer van de verwerende en de tussenkomende partijen uitwijst, was de uiteenzetting van de middelen voldoende van aard om ze te kunnen begrijpen en er zich passend tegen te kunnen verdedigen.

11. De verantwoording voor de bestreden niet-goedkeuring zit vervat in drie overwegingen.

In een eerste, eerder inleidende overweging wordt betoogd dat delen van de voetwegen nr. 88 en nr. 93 nog in gebruik zijn: wat voetweg nr. 88 betreft is dat het deel tussen de Vuileseulestraat en de verder gelegen hoeve; wat de voetweg nr. 93 betreft gaat het om een “zogenaamde ‘verlegging’” ervan.

Die overweging vormt de aanzet tot de centrale overweging die er, mede in het licht van het advies van 13 juni 2007 van de afdeling Ruimtelijke Planning, op neerkomt dat het niet opportuun is om de voetwegen af te schaffen,

althans volledig af te schaffen. Weliswaar mogen sommige delen afgeschaft worden, maar kunnen andere “beter behouden” blijven, “door bijvoorbeeld te voorzien in een verlegging”.

Namelijk zou, eensdeels, een volledige afschaffing geen oplossing bieden “voor de aanwezige problematiek”. Dit is een verwijzing naar wat in de nota wordt genoemd “het probleem van toegang voor perceel 888h”. Aan dat probleem moet thans de voormelde “zogenaamde ‘verlegging’” van voetweg nr. 93 tegemoet komen, zijnde -aldus de beslissing van 30 juni 2005 van de deputatie- “een feitelijke ‘verlegging’, opgelegd door de vrederechter” opdat perceel 888h een uitweg heeft naar de Trappistenweg. Anderdeels zou met de afschaffing van de voetwegen “de mogelijkheid verloren [gaan] om ze in de toekomst te integreren in een globaal netwerk van trage wegen”.

Afsluitend overweegt verwerende partij nog, hoofdzakelijk volledigheidshalve, dat als er van “desaffectatie” sprake is, die dan “eerder” toe te schrijven is “aan het in gebreke blijven om in het onderhoud van de weg te voorzien en door het op privaat initiatief afsluiten van de weg”.

12. Het eerste onderdeel van het eerste middel viseert de voormelde eerste overweging en betwist de feitelijke juistheid ervan.

Dat “het deel van de voetweg nr. 88 tussen de Vuileseulestraat en de verder gelegen hoeve” wel degelijk nog bestaat, zoals de bestreden beslissing stelt, lijdt geen twijfel. Verzoekster zegt het zelf in haar voorstel tot afschaffing, waar zij opmerkt “dat de buurtweg 88 slechts voor een heel beperkt deel in gebruik is als louter private toegangsweg”. Ook het advies van 22 januari 2004 van de provinciale technische dienst, waaraan verzoekster blijkens het tweede middel graag meer belang gehecht zag, vermeldt: “Van de voetweg nr. 88 is enkel het deel vanaf de Vuileseulestraat (punt C tot de hoevegebouwen op perceel 915h) nog in gebruik als toegangsweg tot een hoeve”.

Ook wat de voetweg nr. 93 betreft blijkt de bestreden beslissing niet op een foutieve inschatting van de feitelijke situatie te berusten. De bestreden beslissing doet genoegzaam kennen dat als verwerende partij voetweg nr. 93 nog “in gebruik” acht, zij daarmee niet verwijst naar het oorspronkelijke tracé ervan, maar naar de “zogenaamde”, feitelijke verlegging van de voetweg, ten gevolge van

beslissingen van de vrederechter en de rechtbank van eerste aanleg, opdat perceel 888h uitweg kan nemen naar de Trappistenweg.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is ongegrond.

13. In zoverre in het tweede onderdeel kritiek wordt geleverd op de vermelding in de derde overweging dat de “desaffectatie” veeleer een kwestie van gebrek aan onderhoud en het afsluiten van de weg op privé-initiatief is, richt het onderdeel zich tegen een motief dat slechts aanvullend is en niet als decisief kan worden beschouwd, en kan het niet tot nietigverklaring leiden.

14. Beslissend voor de niet-goedkeuring is dat een afschaffing zou beletten om met betrekking tot de “problematiek” van de uitweg voor perceel 888h de feitelijke verlegging van voetweg nr. 93 te regulariseren en om de betrokken voetwegen in de toekomst, namelijk wanneer er een globaal plan zal zijn dat aandacht geeft aan het volledige netwerk van trage wegen binnen de gemeente, eventueel in dat netwerk te integreren.

Met andere woorden wordt aan de beslissing van 30 juni 2005 van de deputatie goedkeuring onthouden, niet omdat de afschaffing onwettig zou zijn, maar omdat verwerende partij de opportuniteit ervan anders beoordeelt dan de deputatie en omdat zij de afschaffing van de voetwegen aldus blijkbaar in strijd met het algemeen belang bevindt.

Wat verzoekster in die omstandigheden te doen stond met het oog op een vernietiging van de niet-goedkeuring, is aannemelijk maken dat verwerende partij niet wettig op grond van die motieven tot haar zienswijze is kunnen komen.

Daartoe volstaat het evenwel niet dat verzoekster, in het tweede onderdeel van het eerste middel, de juistheid van haar eigen belangenafweging benadrukt. Het gaat bij de beoordeling van voorliggend beroep niet over de wettigheid van verzoeksters belangenafweging, maar over die van de verwerende partij, wijl het niet is uit te sluiten dat beide opportuniteitsbeoordelingen, op zich beschouwd, elk binnen de grenzen van de wettigheid blijven.

Evenmin wordt de zienswijze van de verwerende partij in het gedrang gebracht door ze, zoals in het tweede middel gebeurt, ten onrechte af te

doen als “algemene beschouwingen” die onvoldoende concreet zouden aangeven waarom van bestaande gunstige adviezen wordt afgeweken.

15. Ook het tweede onderdeel van het eerste middel en het tweede middel worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 500 euro, elk voor een vierde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 10 juni 2010, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest