

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.214 van 29 april 2014
in de zaak A. 208.602/X-15.397.**

In zake : de gemeente GAVERE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Bert Roelandts en Karin De Roo
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Veerle Tollenaere
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 april 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 30 januari 2013 van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand houdende bescherming als monument van de parochiekerk St.-Bavo met historische kerkhofsite te Gavere.

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 Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 maart 2014.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karin De Roo, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Olivier Coopman, die *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroot 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. Op 12 maart 2012 beslist de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand om de parochiekerk St.-Bavo met historische kerkhofsite gelegen te Gavere op een ontwerp van lijst van voor bescherming vatbare monumenten te plaatsen.

4. De verzoekende partij is eigenaar van de betrokken kerk met het omringende kerkhof.

5. Tijdens het openbaar onderzoek van 23 april 2012 tot 22 mei 2012 worden geen bezwaarschriften ingediend.

6. Op 31 mei 2012 brengt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het volgende advies uit:

“De parochiekerk Sint-Bavo te Gavere (Baaigem), met inbegrip van de cultuurgoederen die er integrerend deel van uitmaken en de historische kerkhofsite, dienen in hun geheel beschermd te worden als monument, wegens de historische, artistieke en sociaal-culturele waarden, als uitbreiding tot het geheel van de oude bescherming van 1942.”

7. Op 1 juni 2012 brengt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gavere een gunstig advies uit op voorwaarde “dat de latere ontruiming van het kerkhof niet in het gedrang komt”.

8. In het verslag “Behandeling van de uitgebrachte adviezen en ingediende bezwaren” van Onroerend Erfgoed wordt het volgende gesteld aangaande het voorwaardelijk advies van de gemeente Gavere:

“Het College van Burgemeester en schepenen van Gavere bracht in zitting van 1 juni 2012 een gunstig advies uit op voorwaarde dat de latere ontruiming van het kerkhof niet in het gedrang komt.

Bespreking

Bijfuncties kunnen overwogen worden – voor zover zij integreerbaar zijn in de erfgoedwaarden zoals gemotiveerd en opgenomen in het inhoudelijk dossier. Zij mogen de oorspronkelijke functie en het beeld van de begraafplaats niet verdrukken en noch het materiële voortbestaan van de begraafplaats noch het respect voor de overledenen bedreigen.

Elk initiatief tot ontbening, ruiming, nieuwe concessies, nieuwe concessies van bestaande graftekens, bijbestemming, restauratie,... wordt best gestuurd door een masterplan.

Het kerkhof gelegen rond de kerk dient als groene zone ingericht met beplanting eigen aan begraafplaatsen. Het mag geenszins het beeld geven van een gemeentepark of tuin. Verharding van de begraafplaats zal zich [beperken] tot een noodzaak voor toegankelijkheid van voetgangers, mindervaliden en ceremoniewagens. Een aantasting van het kerkhof met het oog op het inrichten van parkeergelegenheid of straatverbreding is niet mogelijk.

Indien een kerkhof wordt gesloten, blijven de menselijke resten begraven op het kerkhof. Een integrale ontgraving is niet toegestaan, puntsgewijze ontgraving is slechts mogelijk mits expliciete vraag van de familie of indien noodzaak wordt aangetoond. Een masterplan kan uitsluitel brengen.”

9. Op 4 oktober 2012 brengt de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen een gunstig advies uit voor de bescherming als monument en sluit zij zich aan bij de conclusies en het gemotiveerde advies zoals voorgesteld door Onroerend Erfgoed.

10. Met het bestreden besluit van 30 januari 2013 wordt de parochiekerk St.-Bavo met historische kerkhofsites als monument beschermd wegens de historische, artistieke en sociaal-culturele waarde. Dit besluit is onder meer als volgt gemotiveerd:

“Art. 2. Het algemeen belang dat de bescherming verantwoordt, wordt door het gezamenlijk voorkomen en de onderlinge samenhang van de volgende intrinsieke waarden gemotiveerd:

Historische waarde:

-De St.-Bavokerk is als vroeg middeleeuwse stichting van de Gentse St.-Baafsabdij op haar domein, één van de oudste, mogelijk tot het einde van de 7de - 8ste of ten laatste begin 9de eeuw opklimmende kerksites van de streek. Ook de voor de abdij geprivilegieerde beschermheilige St.-Bavo wijst duidelijk in die richting.

- De parochiekerk met nog omringend kerkhof vormt historisch en visueel een belangrijk ensemble binnen de landelijke dorpskern van Baaigem.

Historische, in casu architectuurhistorische waarde:

-De huidige St.-Bavokerk is een parochiekerk met atypische plattegrond en een zeldzaam voorbeeld van een dubbele kerk met respect voor de authentieke oude delen en een volwaardige neogotische uitbreiding.

- De duidelijk herkenbare Romaanse noordelijke beuk met vroeg gotische westgevel in Doornikse kalksteen, de achthoekige bakstenen gotische toren met hoge ingesnoerde naaldspits, en het gotisch koor en transept van Ledesteen werden respectvol behouden naast de volledig neogotische zuidelijke beuk, transept en koor die omwille van de bevolkingstoename toegevoegd werden in 1911-1913.

- De neogotische uitbreiding in een sobere baksteenarchitectuur is kenmerkend voor het oeuvre van architect Henri Geirnaert die als St.-Lucasarchitect en leerkracht zijn stempel drukte op de religieuze architectuur en monumentenzorg van het eind van de 19de en het begin van de 20ste-eeuw.

Artistieke waarde:

-De artistieke waarde van de St.-Bavokerk wordt voornamelijk bepaald door de aanwezigheid van waardevol mobiliair. Vooral de rijkelijk beeldhouwde 18de-eeuwse preekstoel, de 1774 gedateerde biechtstoel en de orgelkast van het De Volderorgel van 1817 getuigen van een kwalitatieve hoogstaande uitvoering. Uitzonderlijk is het in koper gedreven retabel met voorstelling van de Bruiloft van Kana en het Offer van

Melchisedek van het gerenommeerde Luikse atelier J. Dehin Frères op het nieuwe hoofdaltaar van St.-Bavo van 1912.

Ook de neogotische zijaltaren met gebeeldhouwde retabels en polychrome beelden, zoals het St.-Cornelis- en het O.-L.-Vrouwaltaar van beeldhouwer De Clercq van Merelbeke van 1917, de Heiligenbeelden en de figuratieve glasramen uit het Gentse glazenieratelier van Camille Ganton - Defoin zijn mooie voorbeelden van de toenmalige neogotische kerkstoffering.

- De in steen gehouwen en gepolychromeerde kruiswegstaties van 1902 zijn representatief voor het werk van beeldhouwer Aloïs De Beule (Zelee).

Sociaal-culturele waarde:

-De parochiekerk en het omliggend kerkhof als uitdrukking van een cultuurhistorische en maatschappelijke ontwikkeling, namelijk de beleving van de christelijke cultuur en de dodencultus in de Vlaanderen, speelde een belangrijke rol in de ontwikkeling van het dorp en de lokale kerkgeschiedenis.

- Het nog in gebruik zijnde kerkhof vervult nog steeds een rol in het dorpsleven. De inplanting van het oorlogsgedenkteken als materiële getuige van het herdenken van een collectief trauma geeft de begraafplaats een extra sociaal-culturele waarde.

Art. 3. 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, gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 23 juni 2006, 5 juni 2009 en 4 december 2009 en 10 juni 2011 (Belgisch Staatsblad 10 maart 1994, 22 augustus 2006, 18 september 2009, 11 januari 2010 en 2 augustus 2011)."

Dit besluit wordt met een aangetekende brief van 19 februari 2013 aan de verzoekende partij verstuurd.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste en tweede middel samengenomen

Uiteenzetting van de middelen

11. Een eerste middel wordt afgeleid uit de schending van het decreet van 16 januari 2004 'op de begraafplaatsen en de lijkbezorging', meer bepaald van artikel 5, § 1, alsook van de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij voert aan dat het bestreden besluit “zich kennelijk niet op een in rechte juiste vaststelling baseert” waar wordt gesteld dat bij een sluiting van het kerkhof de menselijke resten begraven blijven en dat een integrale ontgraving niet is toegestaan. Het is niet duidelijk waarop het bestreden besluit deze stelling baseert. De regelgeving op de begraafplaatsen, waaronder artikel 5 van het decreet van 16 januari 2004 ‘op de begraafplaatsen en de lijkbezorging’, laat de sluiting en ontruiming van een kerkhof wel degelijk toe. Indien de gemeenteraad beslist om het kerkhof om te vormen naar groenzone – wat in principe is toegelaten door het bestreden besluit – betekent dit dat de verzoekende partij dit kerkhof dient te ontruimen overeenkomstig de regelgeving op de begraafplaatsen. De verzoekende partij mag ingevolge het bestreden besluit echter niet overgaan tot het leegmaken van de graven, zodat de plannen van de gemeente door het bestreden besluit worden gedwarsboemd. Het bestreden besluit schendt de motiveringsplicht door enerzijds te stellen dat het kerkhof als een groenzone mag worden ingericht, maar anderzijds te stellen dat geen ontruiming van het kerkhof toegelaten zou zijn. Het bestreden besluit is om die reden tevens niet zorgvuldig tot stand gekomen. De verzoekende partij merkt voorts op dat zij in de deelgemeente Asper het kerkhof rond de Sint-Martinuskerk reeds integraal heeft ontruimd en als groene zone heeft ingericht.

12. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van het decreet van 3 maart 1976 ‘tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten’, meer bepaald artikel 5, § 2, 1° en 3°, en artikel 7, alsook van de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In de uiteenzetting van het middel doet de verzoekende partij gelden dat het voor haar totaal niet duidelijk is waarom zij niet tot een ontruiming van het kerkhof zou mogen overgaan. Het is ook niet duidelijk of het bestreden besluit de regelgeving inzake de begraafplaatsen al dan niet verkeerd interpreteert. In elk geval legt het bestreden besluit de aanleg van een groenzone op, zodat niet kan worden ingezien waarom dan ook geen ontruiming mag plaatsvinden met het oog op de inrichting van deze groenzone. Het bestreden

besluit is behept met een interne tegenstrijdigheid door tegelijkertijd te stellen dat “elk initiatief tot ontbening, ruiming, e.d. best wordt gestuurd met een masterplan” en dat “een integrale ontgraving niet is toegestaan”. De verzoekende partij vindt in het bestreden besluit geen duidelijke motivering terug waarom de voorwaarde die zij heeft gesteld in haar advies niet zou kunnen worden ingewilligd. Nochtans moet ook voor een adviesverlenende instantie, net zoals voor bezwaarindieners, op begrijpelijke wijze duidelijk zijn waarom geen rekening werd gehouden met haar advies.

Beoordeling

13. In het eerste en het tweede middel levert de verzoekende partij in wezen kritiek op het antwoord dat Onroerend Erfgoed heeft gegeven op haar voorwaardelijk gunstig advies. Meer bepaald meent zij dat de stelling van Onroerend Erfgoed dat een integrale ontgraving van het kerkhof niet is toegestaan, strijdig is met de reglementering op de begraafplaatsen en dat het niet duidelijk is waarop Onroerend Erfgoed zich voor deze stelling baseert.

14. Het bestreden besluit vermeldt de erfgoedwaarden die worden aangenomen om aan de kerk en het kerkhof als geheel een algemeen belang toe te schrijven. Deze erfgoedwaarden worden door de verzoekende partij niet betwist. In haar uiteenzetting verliest de verzoekende partij uit het oog dat het net deze erfgoedwaarden zijn die Onroerend Erfgoed ertoe gebracht hebben om in haar advies, zoals weergegeven onder randnummer 8, nuances aan te brengen aan de door de verzoekende partij geformuleerde voorwaarde “dat de latere ontruiming van het kerkhof niet in het gedrang komt”. Zo stelt Onroerend Erfgoed dat enkel bijfuncties mogelijk zijn “voor zover zij integreerbaar zijn in de erfgoedwaarden zoals gemotiveerd en opgenomen in het inhoudelijk dossier” en dat deze bijfuncties “de oorspronkelijke functie en het beeld van de begraafplaats niet [mogen] verdrukken en noch het materiële voortbestaan van de begraafplaats noch het respect voor de overledenen [mogen] bedreigen”. Een onvoorwaardelijke integrale ontgraving en sluiting van het kerkhof is dan ook onverenigbaar met het bestreden besluit. Verder stelt Onroerend Erfgoed onder

meer dat het kerkhof als groene zone dient ingericht te worden met beplanting eigen aan begraafplaatsen, waarbij wordt gepreciseerd dat het geenszins het beeld mag geven van een gemeentepark of tuin. De verzoekende partij leidt hieruit verkeerdelijk af dat het bestreden besluit de omvorming van het kerkhof tot groenzone zou toelaten, wat inhoudt dat zij het kerkhof zal dienen te ontruimen. Deze visie van de verzoekende partij gaat in tegen de volledige lezing van het bestreden besluit en het advies van Onroerend Erfgoed, en negeert in elk geval de precisering dat enkel bijfuncties mogelijk zijn, voor zover zij integreerbaar zijn in de erfgoedwaarden, waarbij het materiële voortbestaan van de begraafplaats niet bedreigd mag worden.

15. De opmerking van de verzoekende partij dat een sluiting en volledige ontruiming van een kerkhof wel toegelaten is volgens de reglementering inzake begraafplaatsen, doet niets af aan de vaststelling dat een integrale ontgraving *in casu* in strijd wordt geacht met de in het bestreden besluit vastgestelde erfgoedwaarden en maakt het bestreden besluit op zich niet onwettig. Beschermingsbesluiten kunnen eigendomsbeperkingen inhouden.

16. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, blijkt uit wat voorafgaat wel degelijk waarom in de gegeven omstandigheden geoordeeld werd dat niet akkoord kon gegaan worden met de voorwaarde van de verzoekende partij “dat de latere ontruiming van het kerkhof niet in het gedrang komt”. De verzoekende partij toont niet aan dat deze motivering onjuist of niet afdoende zou zijn. Evenmin maakt de verzoekende partij aannemelijk dat er sprake is van een onzorgvuldige besluitvorming.

17. Het eerste en het tweede middel zijn niet gegrond.

B. Derde middel

Uiteenzetting

18. Een derde middel wordt afgeleid uit de schending van het decreet van 3 maart 1976 ‘tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten’, meer bepaald de artikelen 7, 8, 9, en 11, uit de schending 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’, alsook uit de schending van de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Meer bepaald voert de verzoekende partij aan dat het bestreden besluit, door de opmaak van een “masterplan” te vereisen om te bepalen welke handelingen mogelijk zijn op het kerkhof, een voorwaarde toevoegt aan de regelgeving inzake monumentenbescherming.

Beoordeling

19. De opmaak van een masterplan wordt nergens in het bestreden besluit verplicht opgelegd. Het loutere feit dat Onroerend Erfgoed in haar advies heeft aangegeven dat een masterplan over bepaalde aspecten uitsluitel kan brengen, doet geen afbreuk aan deze vaststelling. Het middel mist dan ook feitelijke grondslag.

20. Het derde 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 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig april 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust