RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 229.091 van 7 november 2014
in de zaak A. 210.098/X-15.585.

In zake : de NV CASTEL JALOU
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dominiek Vandenbulcke en Robert Peeters
kantoor houdend te 3090 Overijse
Brusselsesteenweg 506
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 augustus 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand van 30 mei 2013 houdende bescherming als dorpsgezicht van een ensemble van landhuizen en villa's aan de Engerstraat te Kortenberg (Erps-Kwerps).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 225.925 van 20 december 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd 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 10 oktober 2014.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dominiek Vandenbulcke, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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. Voor de feitenuiteenzetting wordt verwezen naar het schorsingsarrest nr. 225.925 van 20 december 2013.

IV. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

4. Een enig middel wordt afgeleid uit de schending van de artikelen 2 en 5 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 de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' (hierna: de motiveringswet) en van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, alsook uit machtsafwending.

In een eerste onderdeel van het middel doet verzoekster gelden dat het bestreden besluit niet afdoende gemotiveerd is, "[d]oor enerzijds te verwijzen naar decoratieve elementen en landschaparchitectuur die heden ten dage zijn verdwenen, en anderzijds te stellen dat de open ruimte toekomstperspectieven biedt". Meer bepaald wordt niet afdoende gemotiveerd waarom de stelling uit het bezwaarschrift van verzoekster wordt verworpen dat het zogenaamde park, en meer bepaald de constitutieve bestanddelen van dit park volgens het beschermingsdossier, sinds vele jaren is verdwenen, zodat er niets meer te beschermen valt, en het beschermingsbesluit *de facto* geen voorwerp heeft.

In een tweede onderdeel van het middel voert verzoekster aan dat de artikelen 2 en 5 van het monumentendecreet werden geschonden "in zoverre de Minister meent dat de open ruimte in aanmerking komt voor bescherming gelet op het toekomstperspectief dat deze open ruimte biedt 'voor het behoud en het herstel van de typische laat-landschappelijke park- en tuinaanleg'" terwijl krachtens artikel 2 van het monumentendecreet enkel een bestaand dorpsgezicht voor bescherming in aanmerking komt, "en niet een open ruimte die slechts als een potentieel dorpsgezicht kan worden beschouwd, en slechts mits de nodige herstelwerken opnieuw kan beantwoorden aan de wettelijke definitie van een dorpsgezicht".

Voorts meent verzoekster, in een derde middelonderdeel, dat het redelijkheids- en het proportionaliteitsbeginsel werden geschonden, nu de verwerende partij, teneinde de doelstellingen van algemeen belang te dienen, de afbakening van het beschermingsbesluit had kunnen beperken tot de villa en de onmiddellijke omgeving ervan. Ze merkt op dat door de "(te) ruime afbakening" van het beschermingsbesluit evenwel een totaal bouwverbod wordt ingesteld ook voor wat betreft de tuin met een oppervlakte van 1ha. Deze tuin is echter nauwelijks of niet zichtbaar vanaf de straat en het openbaar domein.

Ten slotte betoogt verzoekster in een vierde middelonderdeel dat de verwerende partij, teneinde de genoemde doelstellingen te verwezenlijken, had moeten opteren voor een rangschikking als landschap in plaats van een bescherming als dorpsgezicht. De administratie erkent in het beschermingsdossier immers zelf dat de oorspronkelijke tuinen en parken "in meerdere of mindere mate zijn gedegradeerd" en dat naar de toekomst toe verregaande herstelwerken en zelfs "de reconstructie van tuin- en parkgedeelten die in het verleden vervreemd of vernield werden" nodig zullen zijn. Daarnaast wordt verwezen naar waardevolle landschappelijke elementen van de betrokken tuinen en parken. Het onderscheid tussen een rangschikking als landschap en een bescherming als dorpsgezicht is fundamenteel, nu een rangschikking als landschap een recht op schadevergoeding kan doen ontstaan, en een bescherming als dorpsgezicht niet. Een feitelijk landschap als dorpsgezicht beschermen om aldus een schade-eis te vermijden maakt een onrechtmatige bestuurshandeling uit. Naast een schending van de overige in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen, meent verzoekster dat het bestreden besluit bijgevolg ook is aangetast door machtsafwending.

5. In de memorie van wederantwoord voegt verzoekster omtrent het eerste middelonderdeel toe dat de villatuin van Villa Alice niet "voldoende […] geconserveerd" is "om voor bescherming in aanmerking te komen" omdat "de andere villatuinen binnen de beoogde perimeter zich in een slechtere toestand van conservatie (zouden) bevinden", dat in het bestreden besluit "erkend" wordt "dat de voor bescherming in aanmerking komende elementen in de villatuin

grotendeels, zo niet volledig, zijn verdwenen", dat een aantal elementen waarnaar het bestreden besluit verwijst "sedert lang niet meer aanwezig" zijn zoals "blijkt uit het fotografisch materiaal in het administratief dossier", en dat de overweging omtrent de "gietijzeren palen met decoratieve sokkel rondom de vijver […] wellicht stof [kan] opleveren voor een archeologische studie" maar niet kan volstaan als motivering van de buitengewone historische en socio-culturele waarde van de villatuin.

Omtrent het tweede middelonderdeel herhaalt verzoekster "dat de villatuin […] zich in een slechte staat bevindt, en door de tand des tijds is gereduceerd tot de toestand van een louter braakliggend terrein, of hoogstens van een weiland enkel geschikt voor de exploitatie van een landbouwbedrijf".

Wat betreft het derde middelonderdeel stelt verzoekster nog dat de beoordeling in de motiveringsnota van de band tussen de villa en tuin "vanzelfsprekend in overwegende mate afhankelijk [is] van de staat van conservatie van de tuin" en dat aangezien "de tuin […] is gereduceerd tot een louter weiland die nog nauwelijks sporen bevat van de vroegere grandeur van deze tuin, […] de 'onlosmakelijke' band verdwenen [is] tussen villa en omliggende grond".

Omtrent het vierde middelonderdeel voegt verzoekster toe dat "[v]an een administratieve overheid kan […] verwacht worden dat zij zich rekenschap geeft van de nadelige financiële gevolgen van haar beslissingen" en dat "[s]ubsidiair" ook het beginsel van fair-play is geschonden.

Beoordeling

Eerste onderdeel

6. In haar bezwaarschrift heeft verzoekster met betrekking tot de villatuin het volgende doen gelden:

"Mijn cliënte doet gelden dat haar eigendom sedert jaren verlaten is en het aanpalend perceel dat voorheen, deels gebruikt zou geweest zijn als siertuin en het achtergelegen gedeelte als moestuin, thans gebruikt wordt als graasweide voor runderen en schapen.

Toen mijn cliënte, […], eigenaar werd van dit goed werd het perceel grond palend aan het huis reeds gebruikt als graasweide; op het terrein was vroeger een greppel en een kunstmatige waterpartij gegraven als versiering van de tuin. Thans rest hiervan niets, behoudens deze greppel en een verwilderde modderpoel die tijdens droogte periodes totaal uitdroogt.

Er wordt in de begeleidende nota melding gemaakt van hoogstammige bomen maar het merendeel van deze bomen bevinden zich aan de rand van het perceel en de enkele bomen die zich bevinden in het midden van het perceel, zijn afgestorven of ziek. Verder staat er op het terrein verwilderd struikgewas.

Het is niet omdat er vroeger op deze plaats een siertuin zou zijn geweest, waarvan als enige restant een greppel en een kuil overblijft, dat heden dit weiland nog zou kunnen beschouwd worden als een park.

Sedert vele jaren is dit zogenaamd vroeger park verdwenen en ter zake verwijzen mijn cliënten overigens naar het gewestplan waarbij de totaliteit van het perceel ingekleurd werd als woongebied en niet als parkzone, zelfs niet als woonparkgebied.

Reeds toen erkende de overheid dat dit geen park meer was en ook, indien het er nog zou geweest zijn, dit alleszins niet diende behouden te worden.

Door deze voorgenomen beschermingsmaatregel, terwijl er *de facto* niets meer te beschermen valt, wordt dit perceel bouwgrond onttrokken aan het woongebied, waardoor de waarde van het perceel totaal verloren gaat, of herleid wordt tot waarde bosgebied."

7. Dit bezwaar wordt in het verslag "Behandeling van de uitgebrachte adviezen en ingediende bezwaren" als volgt beantwoord:

"1.Volgens bezwaarindieners is de landschappelijk aangelegde villatuin volledig verdwenen.

Als de villatuin wordt afgetoetst aan de kenmerken van een typische laat-landschappelijke tuin, zoals vermeld in het beschermingsdossier onder punt e. Evaluatie - Waarden van het decreet, blijkt de tuin van 'Villa Alice' één van de best bewaarde landschappelijke villatuinen te zijn binnen het afgebakende dorpsgezicht. Met name wordt er een 'ideaal' landschap beoogd met wisselde zichten en verrassende doorkijkjes. De vlakten werden licht glooiend gemaakt, mogelijk met grond uit de kunstmatig aangelegde vijver. Graspartijen wisselen af met struik- en heestermassieven, solitaire bomen en goed gepositioneerde bomengroepen waarbij vorm en kleur een belangrijke rol spelen. De voorkeur voor gebogen lijnen is terug te vinden in de slingerpaden, de graspartijen en langgerekte vijver. In deze context ontbreekt ook het ijzeren brugje over de vijver niet. De gietijzeren palen met decoratieve sokkel rondom de vijver zijn vermoedelijk verlichtingselementen. De greppel waarvan de raadsheer

spreekt is waarschijnlijk een restant van de Weesbeek die in oorsprong de vijver voedde.

Het beschermingsdossier vermeld[t] eveneens onder hetzelfde punt, dat het evident is dat de tuinen in de loop der jaren wijzigingen hebben ondergaan, maar dat ze over genoeg erfgoedwaarden beschikken om opgenomen te worden binnen de afbakening van het dorpsgezicht. 'Hoewel sommige tuinen hun oorspronkelijke karakter beter bewaard hebben dan andere, biedt de open ruimte rondom de bebouwing toekomstperspectieven voor het behoud en herstel van de typische laat-landschappelijke park- en tuinaanleg.'

De historische en socio-culturele waarde van de landschappelijk aangelegde villatuin staan buiten discussie en worden in de beschermingsnota (beschrijving, evaluatie en gemotiveerd advies) afdoende geargumenteerd."

8. Uit het voorgaande blijkt dat de verwerende partij in antwoord op het bezwaar van verzoekster de villatuin expliciet heeft afgetoetst aan de kenmerken van een typisch laat-landschappelijke tuin en aan de aangenomen waarden, om tot het besluit te komen dat "de tuin van 'Villa Alice' één van de best bewaarde landschappelijke villatuinen [blijkt] te zijn binnen het afgebakende dorpsgezicht".

Verzoekster beperkt zich in haar verzoekschrift tot algemene stellingen zonder de geciteerde weerlegging en de daarin opgesomde elementen op concrete wijze in haar uiteenzetting te betrekken.

Verzoekster betwist zelfs niet in haar memorie van wederantwoord het antwoord op haar bezwaar dat villatuin Alice een van de best bewaarde landschappelijke villatuinen binnen het afgebakende dorpsgezicht is en dat met deze villatuin "een 'ideaal' landschap [wordt] beoogd met wisselende zichten en verrassende doorkijkjes". Verzoekster gaat daarin ook voorbij aan het antwoord op haar bezwaar dat de tuinen, waaronder villatuin Alice, "in de loop der jaren wijzigingen hebben ondergaan, maar dat ze over genoeg erfgoedwaarden beschikken om opgenomen te worden binnen de afbakening van het dorpsgezicht" en dat de open ruimte rondom de bebouwing niet enkel perspectieven biedt voor het behoud maar ook voor het herstel van de typische laat-landschappelijke park- en tuinaanleg.

Verzoekster kan dan ook niet worden gevolgd in haar overtuiging dat niets meer te beschermen valt door het verdwijnen van "de constitutieve bestanddelen van dit park" en dat het bestreden besluit *de facto* geen voorwerp heeft.

9. Het eerste onderdeel van het middel wordt verworpen.

Tweede onderdeel

10. Luidens artikel 2, 3°, eerste gedachtenstreepje, van het monumentendecreet is een dorpsgezicht een groepering van één of meer monumenten en/of onroerende goederen met omgevende bestanddelen, zoals onder meer beplantingen, omheiningen, waterlopen, bruggen, wegen, straten en pleinen, die vanwege haar artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde van algemeen belang is.

11. Uit de bespreking van het eerste middelonderdeel volgt dat het uitgangspunt van verzoekster dat er niets meer overblijft van de aangenomen waarden, en dat de open ruimte slechts als een potentieel dorpsgezicht zou kunnen worden beschouwd, niet kan worden gevolgd, nu de verwerende partij in het dossier wel degelijk de waarden opsomt die de villatuin van verzoekster in het licht van de voorliggende bescherming als dorpsgezicht heeft en deze vaststellingen door verzoekster niet op concrete wijze worden betwist. Nergens uit het monumentendecreet kan worden afgeleid dat de tuinen, waaronder villatuin Alice, die ondanks de wijzigingen die ze hebben ondergaan over genoeg erfgoedwaarden kunnen beschikken, niet in aanmerking kunnen komen voor bescherming als dorpsgezicht. Het behoort tot de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de administratieve overheid om uit te maken of ondanks de wijzigingen, de bescherming ervan wegens de historische en sociaal-culturele waarde van algemeen belang is. Aldus maakt verzoekster niet aannemelijk dat haar eigendom niet onder de definitie van dorpsgezicht zou kunnen vallen.

12. Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

Derde onderdeel

13. De Raad van State moet, wat de nakoming van het redelijkheidsbeginsel betreft het overheidsoptreden toetsen aan het gedrag dat redelijkerwijze van een overheid mag worden verwacht en kan enkel ingrijpen als een overheid buiten de grenzen van de redelijkheid heeft gehandeld.

14. Uit het dossier blijkt dat de grote villatuinen mede de waarden bepalen die de bescherming als dorpsgezicht verantwoorden en dat deze niet los gezien kunnen worden van de bescherming van de woningen. Zo wordt in de motiveringsnota onder meer het volgende gesteld:

> "De meeste landhuizen en villa's zijn voorzien van ruime tuinen of parken, zo genaamde lusttuinen, waarbij het ontwerp, de aanleg en het onderhoud de status van de eigenaar extra benadrukte. De lusttuinen, voornamelijk gerealiseerd in laat-landschappelijke stijl, werden beschouwd als een verlengstuk van de buitenverblijven en vormen dan ook één onlosmakelijk geheel met de villa's."

Ook uit het bestreden besluit blijkt dat het gaat om het samengaan van de villa's met de tuinomkadering en de aan de Belle Epoque inherente dienstwoningen, remises en stallen "waardoor het geheel een hoge authenticiteitswaarde en ensemblewaarde bezit en een bijzonder representatief voorbeeld vormt van de toenmalige rijke wooncultuur van adel en gegoede burgerij". Tevens wordt erop gewezen dat "het opgaande groen in al zijn variëteiten en kleurschakeringen niet enkel het aangename, landschappelijke karakter van de straat vormt maar tevens ook de rijke levenssfeer evoceert die de straat vanaf het laatste kwart van de 19de eeuw kenmerkte" en wordt overwogen dat "als vrijwel homogeen en relatief gaaf bewaard ensemble van vrijstaande villa's te midden van ruim bemeten groene kavels […] dit ensemble bijzonder illustratief [is] voor de economische en sociaal-culturele ontwikkeling van Erps-Kwerps omtrent de eeuwwisseling".

In het licht van het voorgaande en van de bespreking van het eerste en tweede middelonderdeel toont verzoekster niet aan dat de verwerende partij de grenzen van de redelijkheid te buiten is gegaan door de villatuin mee op te nemen in het beschermingsbesluit.

15. Het derde onderdeel van het middel is niet gegrond.

Vierde onderdeel

16. In het bestreden besluit wordt het algemeen belang dat de bescherming verantwoordt, gemotiveerd in het licht van een ensemble van onroerende goederen met ruim bemeten groene kavels en tuinomkadering. Dergelijk ensemble kan worden ondergebracht onder het begrip “dorpsgezicht”, zoals weergegeven onder randnummer 10. Dit wordt door verzoekster in dit middelonderdeel overigens ook niet betwist.

De omstandigheid dat een rangschikking als landschap voor verzoekster eventueel voordeliger zou zijn, verhindert de overheid niet om een beroep te doen op de bescherming als dorpgezicht wanneer dat haar een meer wenselijke beleidskeuze blijkt, voor zover die beleidskeuze de grenzen van de redelijkheid niet te buiten gaat – wat hier het geval is.

17. Machtsafwending is de onwettigheid die erin bestaat dat een bestuursorgaan de bevoegdheid die hem bij wet tot het bereiken van een bepaald doel van algemeen belang is gegeven, uitsluitend aanwendt tot het nastreven van een ander doel. Het uitsluitend nastreven van het ongeoorloofd oogmerk dient te worden aangetoond met voldoende ernstige en overeenstemmende vermoedens. De loutere bewering dat de verwerende partij heeft geopteerd voor een bescherming als dorpsgezicht om een schade-eis te vermijden, volstaat daartoe niet.

18. In zoverre de schending van het beginsel van fair-play wordt aangevoerd in de memorie van wederantwoord, is het laattijdig en derhalve niet ontvankelijk.

19. Het vierde onderdeel van het middel wordt verworpen.

20. Het enig middel wordt in zijn geheel verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Greta Scheveneels **Johan Lust**