

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.899 van 13 november 2015
in de zaken A. 211.928/X-15.756
A. 213.836/X-15.961.**

In zake : 1. Marc VANDENDIJK
 2. Louis DELILE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Frank Coel
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Kardinaal Mercierplein 8
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sven Vernaillen
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 maart 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 13 december 2013 om de op een bijgaand plan in het geel ingekleurde onroerende goederen op het grondgebied van de stad Tongeren onmiddellijk in bezit te nemen en ze te onteigenen overeenkomstig de bepalingen van de wet van 26 juli 1962 ‘betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte’. (zaak *sub I*).

 De vordering, ingesteld op 27 september 2014, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van hetzelfde besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 13 december 2013, “minstens” tot het bevel “aan de verwerende partij en haar aangestelden de werken te staken onder

verbeurte van een dwangsom van 10.000 euro per dag vertraging te rekenen vanaf de datum van het tussen te komen arrest”. (zaak *sub* II)

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 227.838 van 24 juni 2014 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen in de zaak A. 211.928/X-15.756.

Bij arrest nr. 229.538 van 12 december 2014 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing en de vordering tot het opleggen van voorlopige maatregelen verworpen in de zaak A. 213.836/X-15.961.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend in de zaak *sub* I.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend in de zaak *sub* I.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroot heeft een verslag opgesteld in beide zaken.

In de zaak *sub* I heeft de verwerende partij een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend en hebben de verzoekende partijen een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 oktober 2015.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Coel, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaten Katrien Dams en Annelies Geerts, die *loco* advocaat Sven Vernaillen verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een 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. Wat de uiteenzetting van de feiten betreft, wordt vooreerst verwezen naar 's Raads arrest nr. 227.838 van 24 juni 2014.

3.2. Het bestreden besluit luidt:

“Gelet op de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake de onteigeningen ten algemenen nutte;

Gelet op het decreet van 13 april 1988 tot bepaling van de gevallen en modaliteiten waarbij de Vlaamse regering kan overgaan tot onteigeningen ten algemenen nutte inzake de gewestelijke aangelegenheden;

Gelet op het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2009 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering;

Gelet op de start- en projectnota Tour Camp Luikersteenweg die op de vergadering van de Provinciale Auditcommissie van 29 mei 2012 werd voorgelegd;

Gelet op het feit dat deze start-en projectnota door de Provinciale Auditcommissie conform werd verklaard zodat een verdere projectontwikkeling tot stand kon komen.

Gelet op het feit dat langs de Luikersteenweg ten zuiden van het centrum een winkelcentrum in opbouw is;

Gelet op het feit dat er een veilige ontsluiting nodig is ter hoogte van de kleinhandelszone;

Gelet op het feit dat het projectgebied langs een bovenlokale fietsroute ligt en er extra aandacht moet besteed worden aan de fietsvoorzieningen;

Gelet op het feit dat bij het fietsroutenetwerk veel gemeentelijke wegen behoren waarbij de menging van gemotoriseerd verkeer en fietsers op een veilige manier dient geregeld te worden;

Gelet op het feit dat er ook rekening dient gehouden te worden met het openbaar vervoernetwerk;

Gelet op de ongevallencijfers van de lokale Politiezone Tongeren-Herstappe waarbij er 1 dodelijk slachtoffer, enkele zwaar- en licht gewonden vielen te betreuren;

Overwegende dat de herinrichting noodzakelijk is om een vlotte en veilige afwikkeling van het verkeer van en naar het winkelcentrum mogelijk te maken;

Overwegende dat deze ingrepen worden gerealiseerd via het afsluiten van een module 14;

Overwegende dat er afslagstroken dienen aangebracht te worden ter hoogte van de inrit;

Overwegende dat er verkeerslichten dienen geplaatst te worden aan de uitrit;

Overwegende dat langsheen de projectzone veilige vrijliggende fietspaden worden voorzien en vrijliggende bushavens met de nodige halte-accommodatie;

Overwegende dat de onteigening van enkele voortuinstroken noodzakelijk is om de oostelijke bushalte rijrichting Tongeren te realiseren;

Overwegende dat de onteigeningen zo minimaal mogelijk werden gehouden en maximaal afgestemd op de plaatselijke situatie;

Overwegende dat door de voorgestelde ingrepen enerzijds de verkeersveiligheid voor de weggebruikers verbeterd wordt en dat anderzijds conflictsituaties vermeden worden;

Overwegende dat de onteigeningen volgens het plan 1M3D8G G 031117 00 nodig zijn voor het herinrichten van de N20 voor de toegang naar de kleinhandelszone Luikersteenweg te Tongeren;

BESLUIT:

Enig artikel. In het algemeen belang moeten de onroerende goederen op het grondgebied van de stad Tongeren onmiddellijk in bezit worden genomen. Op het bijgaande plan 1M3D8G G 031117 00, dat de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken heeft geïllustreerd, zijn de onroerende goederen geel ingekleurd.

De onroerende goederen, aangeduid op het plan, worden onteigend overeenkomstig de bepalingen van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake de onteigeningen van algemene nutte.”

IV. Samenvoeging

4. De zaak A. 213.836/X-15.961 betreft een, inmiddels bij tussenarrest nr. 229.538 van 12 december 2014 verworpen, schorsingsvordering, die een accessorium is van het annulatieberoep in de zaak A. 211.928/X-15.756. Het past de beide zaken samen te voegen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep (zaak A. 211.928/X-15.756)

Standpunt van de partijen

5.1. De eerste en de tweede verzoeker stellen in hun verzoekschrift, wat hun belang betreft, dat hun percelen door het bestreden besluit voor respectievelijk 9 m² en 84 m² worden onteigend. De beide percelen liggen in de integrale projectzone en zij zullen een onmiddellijk gevolg ondervinden van de eventuele aanleg van de bushalte met haltehaven en perron en de heraanleg van de weg voor hun eigendom indien het onteigeningsplan wordt uitgevoerd.

5.2. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de verzoekers geen persoonlijk en rechtstreeks belang aannemelijk maken bij de vernietiging van alle in het bestreden besluit vermelde innemingen.

5.3. De verzoekers stellen hun memorie van wederantwoord dat zij belang hebben bij hun beroep.

Bespreking

6.1. De innemingen 3 en 4 betreffen verzoekers' eigendommen, zodat zij over het vereiste belang beschikken in zoverre het bestreden besluit op deze innemingen betrekking heeft.

Het blijkt evenwel niet welk belang de verzoekers hebben bij het bestrijden van de inneming van percelen waarvan zij geen eigenaars zijn. Het betoog in hun verzoekschrift dat hun beider percelen “in de integrale projectzone [liggen]” en dat zij een “onmiddellijk gevolg [zullen] ondervinden van de eventuele aanleg van de bushalte met haltehaven en perron en de heraanleg van de weg voor hun eigendom indien het onteigeningsplan wordt uitgevoerd”, overtuigt daartoe niet, nu deze “aanleg” en “heraanleg” als dusdanig niet het voorwerp van het bestreden besluit uitmaken. De verzoekers gaan overigens noch

in hun memorie van wederantwoord, noch in hun laatste memorie, concreet op verweersters exceptie in.

6.2. De exceptie is gegrond. Het beroep is enkel ontvankelijk in zoverre dit betrekking heeft op eerste verzoekers eigendom, gelegen aan de Luikersteenweg 166 te Tongeren en aldaar kadastraal bekend als Afdeling 8, Sectie B, nr. 782P, met een totale oppervlakte van 4 a en 67 ca (inneming 4), en tweede verzoekers eigendom, gelegen aan de Luikersteenweg 164 te Tongeren en aldaar kadastraal bekend als Afdeling 8, Sectie B, nr. 782Y met een oppervlakte van 34 a en 6 ca (inneming 3).

VI. Onderzoek van het tweede onderdeel van het eerste middel

Standpunt van de partijen

7.1. De verzoekers voeren in een eerste middel aan “dat [d]e bestreden beslissing werd genomen in strijd met de Grondwet alsook in strijd met de Wet van 26 juli 1962 betreffende de onteigening ten algemene nutte en de concessies voor de bouw van autosnelwegen die zelf de Grondwet schendt”.

In een *eerste subonderdeel* van het *tweede middelonderdeel* betogen zij dat “[e]r geen sprake is van hoogdringendheid” en dat “de Vlaamse minister ten onrechte voorhoudt dat er sprake zou zijn van hoogdringendheid waarvoor de verwerving van de percelen onontbeerlijk zou zijn”. Ter adstructie van dit standpunt stellen zij:

“Overwegende dat blijkens het administratief dossier het openbaar onderzoek werd gevoerd op basis van het ontwerpplan fase 2 (plan 1/2) aangaande de herinrichting van de N20 (Luikersteenweg winkelcentrum te Tongeren) houdende ontsluiting van de kleinhandelszone (KHZ) Luikersteenweg N20 plan gekend onder het nummer 1M3D8G A;

Overwegende dat vervolgens bij schijnbaar en zelf gecreëerde hoogdringendheid de Vlaamse minister overgaat na openbaar onderzoek tot onteigening binnen het kader van wat zogenaamd zou zijn plan nummer 1M3D8G G *de dato* 10 juli 2013;

Overwegende dat duidelijk aan de bestreden beslissing dewelke aangetekend met ontvangstbewijs werd ter kennis gebracht op 14 januari

2014 niet alleen het Ministerieel Besluit werd gehecht houdende verwijzing naar plan nr. 1M3D8G G 031117 maar bovendien een deel van dit plan werd mede betekend waarop plots een haltehaven met perron en fietspad worden gevoegd zonder dat voorafgaandelijk hier dit plan werd onderworpen aan een openbaar onderzoek;

Overwegende dat onbetwistbaar het onteigeningsplan kon worden gevoegd bij het openbaar onderzoek daar waar het onteigeningsplan dateert van 10 juli 2013 maar dat de onteigenende overheid, thans de verwerende partij verkoos gebruik te maken van een ontwerpplan fase 2 om de bevolking haar plannen voor te stellen;

Dat duidelijk door gebruik te maken van de procedure bij hoogdringendheid de verwerende partij tracht een ander plan te laten goedkeuren dan dat wat openbaar ter inzage lag bij het gemeentebestuur van de stad Tongeren;

Dat het één en het ander duidelijk mag blijken daar waar wanneer tweede verzoeker vraagt om kopij te krijgen van het integrale plan hem niet alleen tijdens het openbaar onderzoek van september tot oktober 2013 [...] plan nr. 1M3D8G A wordt getoond maar bovenal schriftelijk op datum van 23 januari 2014 met kenmerk nr. 1M3D8G G wel degelijk wordt verwezen naar Tongeren N20 herinrichting toegang naar kleinhandelszone Lui[k]ersteenweg ontwerpplan fase 2 met als nummer 1M3D8G A ... ;

Overwegende dat derhalve de onteigenende overheid manifest het onteigeningsplan 1M3D8G G achterhield en nooit heeft onderworpen aan een openbaar onderzoek wat leidt tot de nietigheid van het onteigeningsbesluit waarover *infra* meer;

Overwegende dat al dan niet bewust misbruik wordt gemaakt van de procedure bij hoogdringendheid teneinde iedere controle zowel tijdens het openbaar onderzoek als voor [de] Raad van State onmogelijk te maken;

Dat vertogers kunnen aannemen dat destijds de aanleg van de grote infrastructuurwerken waaronder de snelwegen, op- en afritten en verkeerswisselaars er daadwerkelijke sprake was van hoogdringendheid en een individu moeilijk een volledig tracé van een autosnelweg kon of mocht blokkeren maar dat hier de situatie totaal niet vergelijkbaar is;

Dat er van enige hoogdringendheid geen sprake kan zijn anders dan het onderschuiven van een ander plan dat openbaar onderzoek werd voorgelegd aan de bevolking en naar alle waarschijnlijkheid ook werd voorgelegd aan de minister zelve [*sic*].”

7.2.1. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de schending van de wet wordt aangevoerd, zonder concrete toelichting van het daarbij geschonden geachte artikel. Uit de lezing van het middel meent zij evenwel te kunnen afleiden dat de schending van artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 ‘betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte’ (hierna: de wet van 26 juli 1962) wordt

aangevoerd. Zij stelt dat het middel door haar zo wordt begrepen, beantwoord en weerlegd.

7.2.2. Ten gronde stelt de verwerende partij dat de bestreden beslissing een motivering betreffende de hoogdringendheid bevat. De hoogdringendheid zit verweven in de verhoging van de verkeersveiligheid die uit haar aard steeds hoogdringend is. Het bestreden besluit maakt daarvan melding. Uit die motivering blijkt bijgevolg dat de betrokken onteigening erop gericht is om de verkeersveiligheid voor de weggebruikers te verbeteren en conflictsituaties te vermijden. Het is net dit doel van de onteigening dat de hoogdringendheid wettigt. Het is niet nodig om deze hoogdringendheid afzonderlijk in het bestreden besluit omstandig en uitgebreid te motiveren wanneer de hoogdringendheid uit de aard zelf van het doel alsook uit de stukken van het administratief dossier blijkt.

7.2.3. Volgens de verwerende partij is het herinrichten van een gevaarlijke weg ter bevordering van de verkeersveiligheid van weggebruikers ontegensprekelijk hoogdringend. De hoogdringendheid van de onteigening wordt dan ook gemotiveerd in functie van deze verkeersveiligheid. In het gehele projectgebied ontbreekt momenteel een veilige ontsluiting die nochtans nodig is ter hoogte van de kleinhandelszone. Voorts moet er extra aandacht besteed worden aan de fietsvoorzieningen en moet er ook rekening worden gehouden met het openbaarvervoernetwerk. Ook blijkt uit het bestreden besluit dat recente ongevallencijfers van de politie uitwijzen dat het alvast te betreuren is dat er net in het projectgebied één dodelijk slachtoffer viel en enkele zwaar- en lichtgewonden.

7.2.4. In zoverre de verzoekers verwijzen naar “het zogezegde foutieve ter inzage gelegde plan tijdens het openbaar onderzoek”, wijst de verwerende partij erop dat naar aanleiding van de bestreden beslissing geen openbaar onderzoek werd georganiseerd en dat de wet van 26 juli 1962 ook niet in de verplichte organisatie van een openbaar onderzoek voorziet. Er rustte op haar dan ook geen enkele verplichting om in het kader van onderhavige onteigeningsprocedure een openbaar onderzoek te organiseren.

7.2.5. Het openbaar onderzoek waarnaar de verzoekers in hun verzoekschrift verwijzen, kadert in de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor de werken langs de N20, inclusief het verbindend fietspad in de zuidelijke richting. Tijdens dit openbaar onderzoek lag inderdaad het plan “1M3D8K” ter inzage. Nu dit plan (fase 2) dient te worden losgekoppeld van de eigenlijke aanleg van de bushalte (fase 3), valt niet in te zien in welk opzicht dit plan de onwettigheid van de bestreden beslissing met zich kan brengen. Een stedenbouwkundige vergunning is geen voorbereidende handeling van de onteigening en evenmin noodzakelijk opdat de minister het onteigeningsbesluit kan nemen. Beide besluiten streven elk een eigen finaliteit na en staan aldus naast elkaar. De verzoekers kunnen dan ook geen argumenten putten uit het openbaar onderzoek dat werd gevoerd naar aanleiding van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, die *in casu* zelfs betrekking heeft op andere werken, om de onwettigheid van het onteigeningsbesluit aan te tonen.

Daarenboven is een stedenbouwkundige vergunning niet noodzakelijk voor het nemen van het onteigeningsbesluit. Niets verhindert dan ook het opstarten van de onteigeningsprocedure alvorens een vergunning voor een project wordt aangevraagd.

7.3. De verzoekers hernemen in hun memorie van wederantwoord de uiteenzetting in hun verzoekschrift.

7.4. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat de verzoekers in het middel geenszins het gebrek aan formele motivering van de hoogdringendheid verwijten, maar uitsluitend het feit dat zij de procedure bij hoogdringendheid zou hebben aangewend om een ander plan te laten goedkeuren dan datgene dat openbaar ter inzage lag. Naast het feit dat de wet van 26 juli 1962 niet in een openbaar onderzoek voorziet, wordt evenmin aangetoond dat zij de onteigeningsprocedure zou hebben toegepast met het uitsluitend oogmerk hierdoor een ander plan te laten goedkeuren.

Subsidiair voert zij nog aan dat uit de motivering van de bestreden beslissing weliswaar bondig, maar op afdoende wijze, blijkt waarom de onteigening hoogdringend is. Die hoogdringendheid zit onmiskenbaar begrepen in de bezorgdheid om de verkeersveiligheid, die ook tijdens en door de aanleg van de bushalte moet gevrijwaard blijven. De aanleg van de bushalte dient om die reden noodzakelijkerwijze gelijktijdig te worden uitgevoerd met het herinrichten van veilige, vrijliggende fietspaden, zonder dewelke de verkeersveiligheid niet kan gegarandeerd blijven. De onmiddellijke inbezitname van verzoekers' innemingen is onontbeerlijk om de werken met betrekking tot de fietspaden samen met de aanleg van de bushalte te kunnen realiseren. "Alleen zo kan de verkeersveiligheid gegarandeerd blijven tijdens en door de aanleg van de bushalte."

7.5. De verzoekers hernemen in hun laatste memorie opnieuw de uiteenzetting in hun verzoekschrift.

Beoordeling

8.1. De wet van 26 juli 1962 biedt een geringere rechtsbescherming dan de gewone onteigeningsprocedure bij toepassing van de onteigeningswetten van 17 april 1835 en 27 mei 1870. Luidens artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 kan de onteigening volgens de regels van die wet slechts geschieden "[w]anneer de Koning vaststelt dat de onmiddellijke inbezitneming van een of meer onroerende goederen ten algemenen nutte onontbeerlijk is". De aanwending van de uitzonderingsprocedure vastgesteld in de wet van 26 juli 1962 is dus slechts toegestaan wanneer de "onmiddellijke inbezitneming" van het goed door de onteigenende overheid "onontbeerlijk is".

Hoewel de onteigenende overheid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt wat betreft de hoogdringendheid van de onteigening, mag de Raad van State controleren of die hoogdringendheid wel voorhanden is, wat impliceert dat deze voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt. Het staat evenwel

nog steeds aan de verzoekers om het gebrek aan dit laatste in hun middel aan te tonen.

8.2. In de onderhavige zaak moet echter worden vastgesteld dat de verzoekers in hun middel volledig voorbijgaan aan de motivering in het bestreden besluit die met de hoogdringendheid in verband kan worden gebracht. Nochtans wordt in het bestreden besluit uitdrukkelijk gewezen op “de ongevallencijfers van de lokale Politiezone Tongeren-Herstappe waarbij er 1 dodelijk slachtoffer, enkele zwaar- en licht gewonden vielen te betreuren” (zie randnummer 3.2). Een en ander klemmt nog meer, nu de verzoekers het voormelde motief ook in hun memorie van wederantwoord en laatste memorie volstrekt negeren, nadat dit hun in de memorie van antwoord door de verwerende partij werd tegengeworpen. De verzoekers gaan evenmin in op het betoog van deze partij dat de gezamenlijke aanleg van de fietspaden en de bushalte noodzakelijk is, maar beperken er zich toe louter te herhalen dat “[e]r geen sprake is van hoogdringendheid” en dat “de Vlaamse minister ten onrechte voorhoudt dat er sprake zou zijn van hoogdringendheid waarvoor de verwerving van de percelen onontbeerlijk zou zijn”.

8.3. De verzoekers blijken de hoogdringendheid enkel te betwisten op grond van hun stelling dat de verwerende partij de onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid te dezen enkel zou hebben toegepast om een ander plan te laten goedkeuren dan datgene dat tijdens het openbaar onderzoek ter inzage lag. Dit kan niet overtuigen, alleen al omdat zij daarmee voorbijgaan aan verweersters motief ter zake van het ongevallencijfer, zoals vastgesteld in het vorige randnummer.

8.4. Bovendien moet met de verwerende partij worden aangenomen dat de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag in het kader waarvan het plan 1M3D8G A aan een openbaar onderzoek zou zijn onderworpen – wat de verzoekers niet blijken te betwisten – in beginsel los staat van het bestreden besluit, dat inderdaad op het plan 1M3D8G G betrekking heeft. Verzoekers’ kritiek op deze eerste procedure is dan ook niet van aard om het bestreden besluit

te vitiëren. Ten overvloede dient opnieuw vastgesteld dat de verzoekers in hun memorie van wederantwoord en laatste memorie geen weerwoord bieden op het in de memorie van antwoord en laatste memorie ter zake door verweerder ingenomen standpunt.

8.5. Het *tweede onderdeel* van het eerste middel, in de mate dat dit in het auditorsverslag is onderzocht, is ongegrond.

9. Voor de oplossing van het geschil is het noodzakelijk dat de zaak verder door een lid van het auditoraat wordt onderzocht en dat daarover verslag wordt uitgebracht. Er is derhalve reden om het debat te heropenen.

BESLISSING

1. De zaken A. 211.928/X-15.756 en A. 213.836/X-15.961 worden gevoegd.

2. De Raad van State heropent het debat.

3. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met het aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien november 2015, 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