

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.731 van 21 maart 2017
in de zaak A. 215.089/X-16.158.**

In zake : de GEMEENTE WEMMEL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jens Debièvre
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Havenlaan 86C/113
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Philippe Declercq
 kantoor houdend te 3320 Hoegaarden
 Gemeenteplein 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 februari 2015, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed van 8 december 2014 houdende de goedkeuring als beschermd monument van de 18^e eeuwse banbrouwerijherberg “De Kam” gelegen te Wemmel, Steenweg op Brussel 7, kadastraal bekend sectie B, nrs. 1/M en 4/W.

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-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 december 2016.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kyoto Van Herreweghe, die *loco* advocaat Jens Debièvre verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Thys Van den Audenaerde Thomaz, die *loco* advocaat Philippe Declercq verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest 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. De rond 1860 opgemaakte Popp-kaart, waarvan hierna een uittreksel is opgenomen, toont te Wemmel het kasteeldomein van de Heren van Wemmel met ten zuidoosten van de Maalbeek de banwatermolen, de banbrouwerij en de banbrouwerijherberg “in de Kam” van dezelfde heren. Het terrein waarop zich de banwatermolen, de banbrouwerij en de banbrouwerijherberg bevinden vormt een enclave die in het noordwesten

begrensd wordt door de Maalbeek en in het oosten door de ervoor liggende Steenweg op Brussel (hierna: de enclave “De Kam”).



De verzoekende partij legt een kadastraal plan uit 1959 neer waarop de enclave “De Kam” opgedeeld is in meerdere kadastrale percelen. De banbrouwerijherberg bevindt zich op een perceel (hierna: het zuidelijke perceel) dat in het noorden paalt aan het perceel waarop het gebouw met de banwatermolen staat ingetekend. De verzoekende partij wijst er op dat zij het laatstgenoemde perceel in 1955 heeft onteigend om in het kasteeldomein over het tracé van de Maalbeek een weg aan te leggen, dit is de Maalbeeklaan. De Maalbeek werd ter plaatse ingebuisd en het gebouw met de banwatermolen werd gesloopt. Op het puntig toelopende deel van het laatstgenoemde perceel ten zuiden van de Maalbeeklaan (hierna: de noordelijke spie), dat eigendom is van de verzoekende partij, bevinden zich momenteel enkel groenaanplantingen.

Ter verduidelijking volgt hierna een schematische weergave van de bestaande toestand.



4. Op 25 oktober 2013 maakt het agentschap Onroerend Erfgoed een nota op waarin wordt voorgesteld om voor de 18de-eeuwse banbrouwerijherberg “De Kam” de procedure voor bescherming als monument te starten. In deze nota wordt het volgende overwogen:

“De oorsprong van Wemmel ligt in de Romeinse periode [...]. Rond 370 werden de Romeinse overheersers definitief verjaagd door de Franken die een feodaal hof in het dal bouwden.

[...] de heren van Wemmel, beschouwd als afstammelingen van de Frankische heer, [...] schonken de parochie ca. 1100 aan de abdij van Grimbergen. In 1263 ging de heerlijkheid Wemmel via huwelijk over naar het geslacht Kraainem en eind 14de eeuw naar het geslacht Taye die het beheer waarnam tot 1792. Onder hun bewind werd Wemmel in 1628 verheven tot baronie en in 1688 tot markiezaat.

[...] de aanzet tot de huidige dorpsstructuur [ligt] reeds in de Frankische periode. De nieuwe kern met hoofdgebouw dat uitgroeide tot het latere feodale hof, werd strategisch ingeplant in het dal op het knooppunt oude baan Merchtem-Brussel (thans Steenweg op Brussel-Kaasmarkt-Windberg) en de Maalbeek. [...]

In de middeleeuwen zou de banmolen (reeds vermeld in 1389) achter het kasteel bepalend worden voor de verdere uitbreiding van het dorp en het huidige wegenstelsel in het centrum van Wemmel. Rond de molen ontwikkelde zich een kern van woningen met als belangrijkste component de banbrouwerij annex herberg ‘De Kam’.

[...]

Binnen de dorpskern van Wemmel die hoofdzakelijk wordt gekenmerkt door 20ste-eeuwse bebouwing is tot op heden de historische configuratie en samenhang zoals weergegeven op oude kaarten duidelijk afleesbaar: cf. de ‘Figuratieve kaarten van Wemmel’ circa 1770, van C.J. Everaert en ‘Carte topographique de Bruxelles et ses environs’ van 1810 van G. De Wautier. Enerzijds is er de kerkelijke macht veruitwendigd door de Sint-Servatiuskerk en de pastorie ten noorden van het heerlijk waterkasteel en anderzijds de wereldlijke macht met het waterkasteel, de banwatermolen en banbrouwerijherberg gesitueerd ter hoogte van de Maalbeek. De ligging van de banwatermolen ten oosten van de slotgracht was in de middeleeuwen bepalend voor de verdere uitbreiding en het huidige wegenstelsel te Wemmel. Rond de watermolen ontwikkelde zich immers een kern van woningen met als belangrijkste component de banbrouwerij annex herberg “De Kam” waardoor de oude baan Brussel-Merchtem zich op termijn oostwaarts rond het kasteeldomein heeft verlegd, om via het kerkplein ter hoogte van de noordelijke grens weer aansluiting te vinden op het oorspronkelijke tracé. Deze configuratie is tot op heden zeer herkenbaar bewaard gebleven met uitzondering van de banwatermolen die in de jaren 1950 gesloopt werd voor de aanleg van de Maalbeekstraat.

Hierdoor is de banbrouwerijherberg, samen met het heerlijk kasteel, het enige overgebleven feodale component die door haar functie en typologie nog verwijst naar de politieke en sociaal-economische verhoudingen die in de heerlijkheid Wemmel speelden tot aan de Franse Revolutie. De heren

van Wemmel bepaalden immers niet enkel waar, door wie en hoeveel bier er mocht gebrouwen worden, ze spraken er ook recht en hadden inspraak in het ontspanningsleven daar ze van rechtswege hoofdmans van de schuttersgilde Sint-Servaas en Sint-Sebastiaan waren.
[...].”

5. Op 19 maart 2014 neemt de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand het besluit tot voorlopige bescherming als monument van de banbrouwerijherberg “De Kam”. Zowel het zuidelijke perceel als de noordelijke spie zijn in de voorlopige bescherming opgenomen.

6. Tijdens het openbaar onderzoek betreffende de beschermingsprocedure dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in, waarin het volgende wordt gesteld:

“Gelet op het feit dat deze bescherming slaat op [het zuidelijke perceel en de noordelijke spie];

Aangezien de banbrouwerijherberg zich enkel situeert op [het zuidelijke perceel];

Aangezien [de noordelijke spie] toebehoort aan de gemeente Wemmel en dit perceel geen onlosmakelijk geheel vormt met de banbrouwerijherberg ‘De Kam’. De gemeente dit perceel wenst te kunnen blijven gebruiken voor openbaar nut;

Aangezien de opname van [de noordelijke spie] in de bescherming van de banbrouwerijherberg dit gebruik zal hypothekeren.”

7. In de nota van 13 augustus 2014 “[b]ehandeling van de uitgebrachte adviezen en ingediende bezwaren” van het agentschap Onroerend Erfgoed wordt het bezwaar van de verzoekende partij als volgt beantwoord :

“- Het is niet omdat percelen van verschillende eigenaars zijn dat er geen inhoudelijke band kan bestaan tussen deze percelen.

In geval van de banbrouwerijherberg toont historisch kaartmateriaal (Ferrariskaart, Primitief kadasterplan, Poppkaart en kadastrale mutatieschetsen) dat de betreffende percelen wel degelijk van oudsher een historische band hebben: met name vormde de voormalige banwatermolen (gesloopt jaren 1950) en de voormalige banbrouwerij annex herberg één gezamenlijke enclave in het bezit van de toenmalige kasteelheren.

Aangezien bezwaarindiener niet aantoont dat deze gegevens fout zouden zijn en niet aantoont dat er geen inhoudelijke band bestaat tussen [het zuidelijke perceel en de noordelijke spie] is het bezwaar niet gegrond.

- Bezwaarindiener toont ook niet aan op welke wijze een bescherming het gebruik voor openbaar nut zou hypothekeken.
Het bezwaar is niet gegrond.”

8. Op 2 oktober 2014 brengt de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen (hierna: KCML) gunstig advies uit. In dit advies wordt ook specifiek ingegaan op het bezwaar van de verzoekende partij en wordt, nadat de weerlegging van dit bezwaar door het agentschap Onroerend Erfgoed wordt weergegeven, nog gesteld:

“De Koninklijke commissie heeft geen bijkomende opmerkingen op het dossier. De bezwaren zijn voldoende weerlegd. Het betwiste perceel behoort ontegensprekelijk tot de historische configuratie van de site, gevormd door de gesloopte banwatermolen, de vroegere banbrouwerij annex herberg.”

9. Bij besluit van 8 december 2014 beschermt de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed de 18de-eeuwse banbrouwerijherberg “De Kam” in Wemmel definitief als monument, waarbij zowel het zuidelijke perceel als de noordelijke spie in de bescherming zijn opgenomen. Dit is het bestreden besluit, waarin het volgende wordt gesteld:

“[...]

Het algemeen belang dat de bescherming verantwoordt, wordt door de volgende intrinsieke waarde gemotiveerd:

Historische waarde:

‘De Kam’ is een goed bewaard, representatief voorbeeld van een 18de-eeuwse banbrouwerijherberg gebouwd door de heren van Wemmel, waarvan de oudste gekende archivalia teruggaan tot de 15de eeuw, die door haar functie van brouwerijherberg, gerechtszaal, gevangenis en vergaderlokaal voor de plaatselijke schuttersgilde Sint-Servaas en Sint-Sebastiaan bijzonder illustratief is voor de toenmalige feodale maatschappij in het algemeen en de macht van de Wemmelse kasteelheren in het bijzonder.

Historische, in casu architectuurhistorische waarde:

‘De Kam’ is een representatief en zeldzaam voorbeeld van een 18de-eeuwse banbrouwerijherberg, opgevat als een imposant bakstenen breedhuis van zeven traveeën, twee bouwlagen en een ruime opkamer onder een zwart Vlaams pannen zadeldak met een behouden dragende structuur van moer- en kinderbalken en genummerde eiken dakspanten alsook een bewaarde planindeling - bestaande uit een grote gelagzaal en opkamer aan de voorzijde en kleine smalle kamers aan de achterzijde - die het gebouw een hoge authenticiteits- en ensemblewaarde verlenen. Het

betreft tevens een opmerkelijke illustratie van de architecturale ontwikkelingen in de 18de eeuw, waarbij enerzijds het gebruik van zandige kalksteen geleidelijk aan verminderde ten voordele van baksteenornamenten en anderzijds het gebruik van kruis- en kloostervensters met diefijzers lang bleef doorleven.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

10. Het eerste middel wordt genomen uit de schending van de artikelen 2, 2°, en 7 van het decreet van 3 maart 1976 ‘tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten’ (hierna: het monumentendecreet) en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de motiveringswet), alsook uit de “schending [...] van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het motiveringsbeginsel en het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel; en uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”.

Vooreerst stelt de verzoekende partij dat bij monumentenbescherming algemeen wordt aangenomen dat de bescherming slaat op het kadastrale perceel waarop het te beschermen gebouw of object zich bevindt. De verzoekende partij benadrukt dat de banbrouwerijherberg, waarvan zij de erfgoedwaarde erkent, ingeplant is op het zuidelijke perceel. Zij meent dan ook dat de noordelijke spie niet in de bescherming kon worden opgenomen omdat op dit perceel geen “werk van de mens of van de natuur of van beide samen” zoals bedoeld in artikel 2, 2°, van het toentertijd geldende monumentendecreet voorkomt.

Verder stelt de verzoekende partij dat het volkomen ten onrechte is dat het agentschap Onroerend Erfgoed heeft voorgehouden dat er een inhoudelijke band bestaat tussen het zuidelijke perceel en de noordelijke spie. De verzoekende partij wijst er op dat van de vroegere bebouwing op de site de

banbrouwerijherberg als enig historisch gebouw is overgebleven. Het gebouw met de banwatermolen werd gesloopt en de Maalbeek werd ingebuisd, zodat die waterloop ter plaatse niet meer kan worden waargenomen. Door het slopen van gebouwen, de inbuizing van de beek en de aanleg van de Maalbeeklaan is het uitzicht van de site compleet gewijzigd. Volgens de verzoekende partij is elke historische of culturele waarde die de noordelijke spie ten tijde van de opmaak van de Ferrariskaart (1776) of de Poppkaart (rond 1860) zou hebben gehad, al lang verloren gegaan. Uit de kadastrale plannen blijkt dat het zuidelijke perceel en de noordelijke spie nooit enig afzonderlijk geheel hebben gevormd. Door het verdwijnen van de banwatermolen en andere bepalende beeldelementen, zoals de Maalbeek, kan de noordelijke spie geen enkele verbindingsrol spelen. Tot slot stelt de verzoekende partij dat niet is gemotiveerd waarom haar perceel wél en de overige percelen rondom de banbrouwerijherberg niet zouden moeten worden beschermd.

11. In de memorie van wederantwoord merkt de verzoekende partij op dat “de vermeende ‘enclave’ waar verwerende partij op lijkt te doelen” – dewelke thans in ieder geval volledig is verdwenen en dus niet meer kan worden beschermd – een groter gebied omvatte dan enkel het zuidelijke perceel en de noordelijke spie. Het is de volgens de verzoekende partij dan ook een raadsel waarom de verwerende partij heeft gemeend andere omliggende percelen niet te moeten beschermen. De weg voor de banbrouwerijherberg lag er vroeger ook en zou volgens de zienswijze van de verwerende partij dan ook moeten worden beschermd als een zogenaamd monument.

Beoordeling

12. Artikel 2, 2°, van het toentertijd geldende monumentendecreet luidt:

“Dit decreet verstaat onder:
[...]

2. monument: een onroerend goed, werk van de mens of van de natuur of van beide samen, dat van algemeen belang is omwille van zijn artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of

andere sociaal-culturele waarde, met inbegrip van de cultuurgoederen die er integrerend deel van uitmaken, inzonderheid de bijhorende uitrusting en de decoratieve elementen.”

Deze begripsomschrijving is zeer ruim en maakt het mogelijk een onroerend goed dat bestaat uit meerdere onderdelen of meerdere onroerende goederen in hun geheel als monument te beschermen.

Het monumentendecreet laat aldus toe om bij de bescherming van een gebouw als monument ook het terrein dat dit gebouw omringt, zoals bijvoorbeeld een tuin, op te nemen in de bescherming, ook al bevindt er zich op dit terrein geen beschermenswaardig gebouw of object en ook al heeft dit terrein een ander kadastraal nummer dan het perceel waar het gebouw zich op bevindt. Voorwaarde voor de opname in de bescherming is wel dat het omliggende terrein participeert in de artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde die de bescherming van het gebouw verantwoordt.

13. Met de woorden van het bestreden besluit is daarin in de eerste plaats tot bescherming overgegaan omwille van de historische waarde in de zin van artikel 2, 2°, van het monumentendecreet, meer bepaald als getuige van “de toenmalige feodale maatschappij in het algemeen en de macht van de Wemmelse kasteelheren in het bijzonder”.

14. Uit de gegevens van de zaak (randnr. 3) volgt dat destijds zowel het zuidelijke perceel als de noordelijke spie deel uitmaakten van de enclave “De Kam”. Het is dan ook terecht dat het agentschap Onroerend Erfgoed ter weerlegging van het bezwaarschrift van de verzoekende partij heeft opgemerkt dat het zuidelijke perceel en de noordelijke spie “wel degelijk van oudsher een historische band hebben [als onderdelen van] één gezamenlijke enclave in het bezit van de toenmalige kasteelheren”.

15. Het moge dan juist zijn dat, zoals de verzoekende partij opmerkt, het uitzicht van de enclave “De Kam” na 1955 “compleet is gewijzigd”, in het bijzonder door de aanleg van de Maalbeekstraat aan de noordelijke rand

ervan, doch dit impliceert nog geenszins dat daardoor ook de in het vorige randnummer genoemde historische band tussen het zuidelijke perceel en de noordelijke spie verdwenen zou zijn. Door deze historische band participeert de noordelijke spie in de in randnummer 13 genoemde historische waarde.

16. De noordelijke spie behoort tot het terrein met groenaanplantingen dat de banbrouwerijherberg omringt. Het blijkt niet dat de verwerende partij de aangevoerde rechtsregels zou hebben geschonden door naast het laatstgenoemde terrein ook niet andere omliggende percelen en meer bepaald de steenweg op Brussel in de bescherming op te nemen, al was het maar omdat een aangelegde openbare weg een heel andere aard heeft dan een onbebouwd omliggend terrein waarop enkel groenaanplantingen voorkomen.

17. De noordelijke spie is in de bescherming opgenomen als onderdeel van het terrein dat de banbrouwerijherberg omringt. Zoals vermeld (randnr. 12) laat het monumentendecreet dergelijke opname toe, zonder dat daarbij vereist zou zijn dat zich op het omliggende terrein zelf een beschermenswaardig gebouw of object bevindt.

18. De conclusie is dat de verzoekende partij er niet kan van overtuigen dat de verwerende partij door de opname van de noordelijke spie in het bestreden beschermingsbesluit de aangevoerde rechtsregels zou hebben geschonden.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

19. Het tweede middel wordt genomen uit de schending van de artikelen 2, 2°, 3, 5 en 7 van het monumentendecreet en van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, alsook uit de “schending [...] van de algemene beginselen

van behoorlijk bestuur, waaronder het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel; en uit ontstentenis van de rehtens vereiste juridische grondslag”.

De verzoekende partij voert aan dat het bestreden besluit manifest onvoldoende is gemotiveerd omdat daarin geen antwoord wordt gegeven op het door haar ingediende bezwaar. Weliswaar wordt in het bestreden besluit gewag gemaakt van de adviezen van het agentschap Onroerend Erfgoed en de KCML, maar uit de overwegingen van het bestreden besluit kan de verzoekende partij niet afleiden of de verwerende partij zich daarbij zou aansluiten. De voornoemde adviezen werden ook niet samen met het bestreden besluit aan de verzoekende partij betekend.

20. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat in het bestreden besluit louter wordt verwezen naar de adviezen waarin haar bezwaar onterecht werd verworpen. Zij gaat in het geheel niet akkoord met de zogenaamde weerlegging van haar bezwaar. Uit de gegronde wettigheidskritiek zoals geformuleerd in haar eerste middel blijkt duidelijk dat de noordelijke spie niet als monument kon worden beschermd.

Beoordeling

21. Het blijkt dat de verzoekende partij bij het indienen van haar verzoekschrift kennis had van het motief op grond waarvan de verwerende partij haar bezwaar heeft verworpen, aangezien zij de juistheid ervan betwist in het hiervoor ongegrond bevonden eerste middel. Het blijkt niet op welke wijze de verzoekende partij in haar belangen zou zijn geschaad door het gegeven dat dit motief niet uitdrukkelijk tot uitdrukking wordt gebracht in de overwegingen van het bestreden besluit. Derhalve kan de verzoekende partij zich niet op nuttige wijze beroepen op het aangevoerde formelemotiveringsgebrek.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig maart 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.
-------------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust