

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 237.773 van 24 maart 2017  
in de zaak A. 216.552/X-16.309.**

In zake :        Bettina VAN DEN ABEELE  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Jan Van Zele  
                      kantoor houdend te 8000 Brugge  
                      Hamiltonpark 20  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST  
   bijgestaan en vertegenwoordigd door  
   advocaten Koen Geelen, Elsbeth Loncke en Wouter Moonen  
   kantoor houdend te 3500 Hasselt  
   Gouverneur Roppesingel 131  
   bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de GEMEENTE LOCHRISTI  
   bijgestaan en vertegenwoordigd door  
   advocaat Sven Boullart  
   kantoor houdend te 9000 Gent  
   Voskenslaan 419  
   bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                Het beroep, ingesteld op 28 juli 2015, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke kansen en Armoedebestrijding van 20 november 2014 waarbij aan het gemeentebestuur van Lochristi machtiging tot onteigening wordt verleend van de onroerende goederen, zoals vermeld op het onteigeningsplan, voor de realisatie van voetweg 45.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. Bij arrest nr. 233.012 van 24 november 2015 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 december 2016.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Andy Van Pachtenbeke, die *loco* advocaat Jan Van Zele verschijnt voor verzoekster, advocaat Nick Parthoens, die *loco* advocaten Koen Geelen, Elsbeth Loncke en Wouter Moonen verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Nino Vermeire, die *loco* advocaat Sven Boullart verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris 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 uiteenzetting van de feiten kan verwezen worden naar het arrest nr. 233.012 van 24 november 2015.

### *IV. Onderzoek van de middelen*

#### *A. Eerste middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

4. In een eerste middel voert verzoekster de schending aan 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) en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de motiveringswet).

Verzoekster stelt dat het bestreden besluit “ter motivatie ervan” verwijst naar de gemeenteraadsbesluiten van de gemeente Lochristi van 3 september 2012 en 28 januari 2013. Deze gemeenteraadsbesluiten vermelden uitdrukkelijk dat de gemeente toepassing wenst te maken van de bijzondere onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid zoals voorzien in de wet van 26 juli 1962. Verzoekster meent dat dit ook werd toegestaan door het bestreden besluit, vermits de motivering van de gemeenteraadsbesluiten integraal wordt overgenomen. In dat geval dient de onteigenende overheid uitdrukkelijk en omstandig te motiveren waarom de onmiddellijke inbezitneming ten algemene nutte van het betrokken onroerend goed onontbeerlijk is. Echter blijkt volgens

verzoekster uit de bedoelde gemeenteraadsbesluiten niet waarom absoluut toepassing moet worden gemaakt van de wet van 26 juli 1962.

Ter motivering van de hoogdringendheid wordt verwezen naar de “ondermaatse veiligheid voor de trage weggebruikers” die men wenst te verbeteren. Volgens verzoekster is deze motivering te vaag en algemeen: deze aanvaarden zou er op neerkomen dat om het even welke verbetering van de verkeersveiligheid uit haar aard altijd hoogdringend zou zijn. Bovendien wordt de vermeende hoogdringendheid tegengesproken door het verloop van het dossier.

5. In de memorie van wederantwoord erkent verzoekster dat zij zich niet kan beroepen op een schending van de wet van 26 juli 1962, zoals de verwerende partijen in hun memories opwerpen, nu blijkt dat de bestreden beslissing inderdaad slechts een machtiging toestaat voor een onteigening via de gewone procedure, ondanks de vraag tot het bekomen van een machtiging voor onteigening op basis van eerstgenoemde wet. Niettemin meent verzoekster dat er nog steeds sprake is van een schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet. Er wordt immers niet uitdrukkelijk gemotiveerd waarom de gevraagde hoogdringendheid niet wordt toegekend.

Verzoekster zet uiteen dat ze ingevolge deze onduidelijke en onvolledige motivering tot een verkeerde lezing van het bestreden besluit is gekomen, en dat ze op die manier in de onmogelijkheid werd gesteld om haar verdediging volledig uit te werken. Zij betwist dat het duidelijk zou zijn geweest dat de machtiging zonder hoogdringendheid werd verleend. Als leek kon zij dit niet zonder meer afleiden uit de enkele verwijzing naar de wet van 17 april 1835 ‘op de onteigening ten algemene nutte’ (hierna: de wet van 17 april 1835). Van de nota van de administratie evenals van het schrijven van 20 november 2014 aan de eerste verwerende partij, waarin uitdrukkelijk vermeld zou zijn dat de gevraagde hoogdringendheid niet kan worden toegekend, heeft verzoekster slechts voor het eerst kennis gekregen in de loop van huidige procedure. In dit opzicht verwijst ze tevens naar haar uiteenzetting bij het vierde middel.

6. In de laatste memorie volhardt verzoekster in het middel. Ze stelt dat de “nieuwe invulling” die zij in haar memorie van wederantwoord aan het middel zou hebben gegeven, gebaseerd is op informatie die haar slechts lopende de procedure bekend is geworden. Door het motiveringsgebrek kon verzoekster ten tijde van het opstellen van haar verzoekschrift haar verdediging niet volledig uitwerken, hoewel dit nochtans van groot belang was nu in principe lopende de procedure geen andere en nieuwe middelen mogen worden opgeworpen. Aangezien verzoekster slechts lopende de huidige procedure tot een correcte lezing van het bestreden besluit kon komen, is er geen sprake van het aanvoeren van een nieuw middel in de memorie van wederantwoord.

### *Beoordeling*

7. Zoals de bestreden beslissing klaar en duidelijk stelt, werd ze genomen met toepassing van de wet van 17 april 1835 ‘op de onteigening ten algemene nutte’ en de wet van 27 mei 1870 ‘houdende vereenvoudiging van de formaliteiten bij onteigening ten algemene nutte’.

Verzoekster gaat er dan ook ten onrechte van uit dat met het bestreden besluit een machtiging tot onteigening werd verleend conform de wet van 26 juli 1962.

8. Het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift mist grondslag.

9. Verzoekster erkent dit ook in de memorie van wederantwoord, doch ze is van oordeel dat de motiveringswet hoe dan ook is geschonden, nu het bestreden besluit niet motiveert waarom de door de eerste verwerende partij gevraagde hoogdringendheid niet wordt toegekend.

Er valt niet in te zien welk belang verzoekster heeft bij een schending van de motiveringswet ter zake.

10. Het eerste middel wordt verworpen.

*B. Tweede middel*

*Uiteenzetting van het middel*

11. Verzoekster leidt een tweede middel af uit de schending van artikel 16 van de Grondwet, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het evenredigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het zuinigheidsbeginsel, en de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet.

Verzoekster stelt dat de eerste verwerende partij als onteigenende overheid omstandig dient aan te geven “dat de beoogde oplossing de bestaande toestand zal verbeteren en oplossen en tevens dat de voorgestelde optie de beste keuze is”. Dit impliceert dat alternatieven overwogen en beoordeeld moeten worden in functie van de te bereiken doelstelling. Volgens verzoekster dient “de conclusie bij die afweging [...] te zijn dat er geen andere oplossing mogelijk is dan deze die beoogd wordt door de onteigening”.

De eerste verwerende partij houdt volgens verzoekster ten onrechte voor dat het tracé dat middels de onteigening wordt beoogd, de enige valabele oplossing is om een verkeersveilige verbinding tussen de dorpskern en het “centrum Uytenhove” tot stand te brengen. In haar bezwaarschrift gaf verzoekster reeds aan dat er een verkeersveilige, reeds bestaande route voorhanden is die geen onteigening vergt. De eerste verwerende partij heeft dit bezwaar niet willen volgen en motiveert dit met de overweging dat het nieuwe tracé korter is. Deze motivering is niet afdoende, nu niet wordt gestreefd naar de kortst mogelijke verbinding. Bovendien is het voorziene tracé onveilig aangezien er geen verlichting aanwezig is en kan er op korte termijn een verkeersveilig fietspad worden aangelegd langs een ander tracé (N70). Het bestreden besluit werd niet op een zorgvuldige wijze voorbereid en er werd geen nauwgezette belangenafweging gemaakt. Bovendien wordt het zuinigheidsbeginsel met de voeten getreden doordat de eerste verwerende partij haar financiën nodeloos

bezwaart middels een onteigening waarvan genoegzaam blijkt dat ze niet noodzakelijk is.

12. In de memorie van wederantwoord betwist verzoekster dat het middels de onteigening voorziene tracé korter is. Bovendien is het volgens verzoekster evenmin beter, nu in de Bosstraat een aantal grote bedrijven zijn gevestigd die frequent gebruik maken van grote en zware landbouwvoertuigen en de Bosstraat tevens dient gedeeld te worden met automobilisten. Bovendien vereist dit tracé dat de Slagmansstraat wordt vernieuwd en verkeersveilig wordt gemaakt. Dit is op heden nog niet gebeurd. Daartegenover staat dat er op heden wel reeds verregaande studies voorhanden zijn met betrekking tot de aanleg van een verkeersveilig fietspad langs de N70, wat nog steeds de snelste verbinding is. De bewering zoals opgenomen in het gemeenteraadsbesluit van 26 maart 2012 dat de aanleg van het fietspad langs de N70 in de Denen lang zal duren aangezien dit via een “module 11” dient te gebeuren en het initiatief daartoe aan de Vlaamse overheid toebehoort, kan niet overtuigen aangezien dit tevens het geval is voor de aanleg van de fietspaden langs de Slagmansstraat, welke ook een gewestweg is. Bovendien kiest de eerste verwerende partij voor de “zwaarste financiële optie”. De eerste verwerende partij heeft onmiskenbaar onredelijk gehandeld door te kiezen voor de maatregel die de meest zwaarwichtige gevolgen heeft voor verzoekster, ondanks het voorhanden zijn van diverse alternatieven.

13. In de laatste memorie benadrukt verzoekster dat men slechts tot onteigening mag overgaan indien dit de enige valabele oplossing blijkt te zijn. Het enige beoogde doel van de onteigening is een verkeersveilige verbinding tot stand te brengen tussen de dorpskern en het “centrum Uytenhove”. Dergelijke verbinding is echter in eerste instantie reeds sedert jaar en dag voorhanden via de Smalhaveldstraat. Er is dus geen onteigeningsnoodzaak aangetoond. Gelet op de voorhanden zijnde alternatieven is de onteigening allerminst als *ultimum remedium* te beschouwen en staat ze dan ook onmiskenbaar in wanverhouding met het te bereiken doel.

## *Beoordeling*

14. Als annulatierechter is de Raad van State belast met een wettigheidstoezicht. Het komt de Raad van State niet toe om zich in de plaats van de overheid uit te spreken over wat het beste tracé voor een trage verbinding zou zijn.

15. De onteigeningsnoodzaak wordt in het gemeenteraadsbesluit van 3 september 2012, waarnaar het bestreden besluit uitdrukkelijk verwijst, als volgt toegelicht:

“Gelet op het belang van trage verbindingen in functie van verkeersveiligheid;

Overwegende dat de aanleg van een vrijliggend fietspad langsheen de N449 wordt voorzien, waarop de voetweg 45 aansluiting heeft;

Overwegende dat de aanleg van vrijliggende fietspaden langsheen de N70 Denen wegens de zeer omslachtige en langdurige procedure niet op korte termijn kan worden gerealiseerd;

[...]

Overwegende dat de veiligheid voor de fietsers langsheen de N70 Denen ondermaats is, dat daarlangs nochtans heel wat trage weggebruikers dienen te passeren en die ondermaatse veiligheid onverwijld een halt dient toegeroepen te worden om verkeersslachtoffers te vermijden;

Overwegende het wekelijks gebruik van ons centrum Uyttenhove door de verschillende verenigingen uit Lochristi, waaronder heel wat verenigingen met jeugdige participanten die zich via de N70 dienen te verplaatsen;

Gelet op het feit dat de gemeente eigenaar is van het gehele tracé van voetweg 45, behoudens van het perceel gelegen in de Bosstraat, 1ste afdeling, sectie B nr. 433/ex;

Overwegende de intentie van de gemeente om deze verbinding van een verharding te voorzien;

[...]

Overwegende zowel het functionele als het recreatieve nut van deze verbinding;

Overwegende dat indien dit perceel niet kan verworven worden, de gemeente de verharding van de voetweg niet kan realiseren;

Overwegende dat het openbaar nut van de verwerving van het perceel gelegen in de Bosstraat, 1ste afdeling, sectie B nr. 433/ex derhalve duidelijk vaststaat om voornoemde functionele en recreatieve doelstelling te kunnen verwezenlijken;

[...].”

Hieruit blijkt dat de voorgenomen onteigening noodzakelijk wordt geacht om een verkeersveilige verbinding voor trage weggebruikers te realiseren tussen het dorpscentrum en het centrum “Uyttenhove”, dat door verschillende lokale verenigingen op zeer regelmatige wijze wordt gebruikt.

16. In het gemeenteraadsbesluit van 28 januari 2013 wordt het bezwaar van verzoekster als volgt beantwoord:

“Gelet op de stukken van het openbaar onderzoek dat werd gehouden van 3 december 2012 tot en met 17 december 2012, inzonderheid op het proces-verbaal van sluiting waaruit blijkt dat 1 bezwaarschrift werd ingediend;

Overwegende dat dit bezwaarschrift ongegrond blijkt om volgende redenen:

[...]

- De voetweg zal enkel toegankelijk zijn voor fietsers/voetgangers. Bijgevolg is er wel degelijk sprake van een ‘trage weg’

- De realisatie van deze voetweg is de eerste schakel in een, voor zwakke weggebruikers, verkeersveilige verbinding naar complex ‘Uyttenhove’. De 2de schakel, nl. de fietspaden langsheen de Slagmanstraat/N449, worden in samenwerking met de beheerder van de gewestwegen, AWW), vernieuwd en verkeersveilig gemaakt. [...] De 3de schakel, nl. het kruispunt N70 x N449 en het fietspad langs Lozen-Boer werd, in het kader van de TV3V project (wegwerken zwar[t]e punten) gerenoveerd en verkeersveilig gemaakt. Aangezien langs de noordzijde van de N70 (traject Lozen Boer) een dubbelrichtingsfietspad werd aangelegd is een dwarsing van de N70, ter hoogte van de Zavel, niet vereist. Op deze wijze wordt bijgevolg wel degelijk een veilige verbinding gecreëerd tot het complex ‘Uyttenhove’.

[...]

- De Bosstraat is een doodlopende weg, bijgevolg zonder doorgaand verkeer. De voornaamste functie van deze weg betreft een verblijfsfunctie. Het is niet aan de orde om fietspaden aan te leggen in een dergelijke weg. De aanwezigheid van enkele landbouwbedrijven wijzigt dit inzicht niet.

- Door de realisatie van deze voetweg wordt een alternatief gecreëerd voor de gevaarlijke N70 (Denen) dat merklijk korter is dan het (bestaande) traject langs de Smalhaveldstraat. Via voetweg 45 bedraagt de afstand van kruispunt Hoekskenstraat x N70 tot kruispunt N449 x N70 immers 3,765 km, hetgeen ruim 1 km korter is dan het traject langs de Smalhaveldstraat (dat 4,829 km lang is).”

Aldus blijkt dat de eerste verwerende partij het bezwaar van verzoekster in aanmerking heeft genomen en heeft weerlegd, en de redenen heeft uiteengezet waarom het door verzoekster naar voren geschoven alternatief tracé geen optie was en de voorgenomen onteigening noodzakelijk was.

17. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat verzoeksters perceel het enige onderdeel is van het tracé van de in de Atlas der Buurtwegen opgenomen voetweg nr. 45 waarvan de gemeente nog geen eigenaar is.

Verzoekster slaagt er niet in aan te tonen dat er, in het bijzonder vanuit het oogpunt van de verkeersveiligheid voor fietsers en voetgangers, geen toereikende motieven zijn die de keuze voor het tracé van de bestaande voetweg nr. 45, boven het door haar voorgestelde alternatief langs wegen die ook voor autoverkeer toegankelijk zijn, naar recht verantwoorden.

In die omstandigheden kan verzoekster niet overtuigen van een schending van één van de aangevoerde rechtsregels.

18. Het tweede middel wordt verworpen.

### *C. Derde middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

19. In een derde middel voert verzoekster de schending aan van artikel 16 van de Grondwet en de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet.

Nu de bestreden beslissing verwijst naar een schattingsverslag dat niet in het dossier ter inzage zat, meent verzoekster dat zij niet kon nagaan wat het bedrag is van de vooropgestelde schadeloosstelling en of deze billijk is. Zij leidt hieruit af dat zij geen schadeloosstelling zal ontvangen, wat indruist tegen artikel 16 van de Grondwet. De bestreden beslissing is in die zin niet uitdrukkelijk en afdoende gemotiveerd.

20. In haar memorie van wederantwoord betwist verzoekster dat zij voorafgaand aan het neerleggen van haar verzoekschrift kennis zou hebben genomen van de inhoud van het schattingsverslag. Zij erkent dat het schattingsverslag niet bindend is en geen wettelijke bepaling ertoe verplicht dat

het verslag deel uitmaakt van het openbaar onderzoek over de onteigeningsbeslissing, doch zij meent dat dit niet ter zake doet.

### *Beoordeling*

21. Het bestreden besluit betreft een machtiging tot onteigening. Anders dan verzoekster blijkbaar aanneemt impliceert het bestreden besluit geenszins een toelating om afbreuk te doen aan de in artikel 16 van de Grondwet vervatte regel dat niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan tegen een billijke en voorafgaande schadeloosstelling. Het is verder niet vereist dat het bedrag van de schadeloosstelling al zou vastliggen op het ogenblik dat een machtiging tot onteigening wordt verleend.

Zoals verzoekster in haar memorie van wederantwoord erkent, bestaat er geen verplichting om de inhoud van het schattingsverslag mee te delen tijdens de administratieve fase.

Uit het enkele feit dat dit verslag niet werd meegedeeld blijkt geen schending van de aangevoerde rechtsregels.

22. Het derde middel wordt verworpen.

### *D. Vierde middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

23. Verzoekster leidt een vierde middel af uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en artikel 32 van de Grondwet.

Verzoekster voert aan dat de individuele kennisgeving van de bestreden beslissing niet op zorgvuldige wijze is gebeurd. Het aangetekend schrijven waarmee het bestreden besluit ter kennis werd gebracht, werd gericht aan haar vroegere adres te Lochristi terwijl zij sedert 30 december 2013

gedomicilieerd is in Luxemburg. Ze verblijft dus niet langer op het adres in Lochristi en heeft de kennisgeving niet ontvangen of afgetekend. Het is “enkel bij toeval”, “doch pas zeer recentelijk” dat verzoekster kennis heeft kunnen nemen van het besluit en alsnog tijdig beroep heeft kunnen instellen. Door de laattijdige kennisname heeft ze evenwel geen inzage meer kunnen nemen van het volledige dossier en zich niet ten volle kunnen verdedigen. Dit houdt tevens een schending in van het recht om elk bestuursdocument te raadplegen en er inzage in te krijgen, zoals voorzien in artikel 32 van de Grondwet.

24. In haar memorie van wederantwoord wijst verzoekster er op dat de eerste verwerende partij op de hoogte diende te zijn van de domiciliwijziging, aangezien verzoekster zich daartoe tot de dienst burgerzaken heeft gericht. De kennisgeving had derhalve naar haar adres in Luxemburg gestuurd moeten worden. Dat degene die de zending in ontvangst nam, deze niet onverwijld aan haar overmaakte, verhindert niet dat de eerste verwerende partij wist dat verzoekster verhuisd was, doch daaraan ten onrechte geen gevolg verleende.

Verzoekster stelt dat zij belang heeft bij dit vierde middel omdat kennisname van het dossier had kunnen vermijden dat zij tot een verkeerde lezing van het bestreden besluit is overgegaan. Door deze verkeerde lezing werd in het eerste middel ten onrechte de schending van de wet van 26 juli 1962 opgeworpen. Dit had kunnen vermeden worden indien verzoekster in de periode van 15 juni tot 30 juni 2015 kennis had kunnen nemen van het dossier en aldus de brief van de tweede verwerende partij aan de eerste verwerende partij had kunnen inkijken, waarin uitdrukkelijk vermeld werd dat de hoogdringendheid niet werd aanvaard. De onvoorzichtigheid in verband met de kennisgeving is volgens verzoekster “indirect gelinkt” aan de wettigheid van het niet afdoende gemotiveerd besluit.

25. In de laatste memorie herneemt verzoekster de argumentatie uit het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord.

## *Beoordeling*

26. Een gebeurlijke onregelmatigheid bij de betekening van de bestreden beslissing kan mogelijk gevolgen hebben voor het berekenen van de beroepstermijn, maar toont de onwettigheid van de bestreden beslissing nog niet aan.

27. Het vierde middel wordt verworpen.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verworpt het beroep.**

**2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro die verschuldigd is aan elk van de verwerende partijen.**

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

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Johan Lust,       | kamervoorzitter, |
| Jan Clement,      | staatsraad,      |
| Stephan De Taeye, | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Frank Bontinck,   | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Frank Bontinck**

**Johan Lust**