

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.228 van 29 november 2019
in de zaak A. 220.375/X-16.744**

In zake : 1. Wim DELVOYE
 2. de NV DELVOYE ART
 3. STICHTING WIM DELVOYE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gwijde Vermeire
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Voskenslaan 301
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE MELLE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingediend op 26 september 2016, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Melle van 27 juni 2016 inzake naamgeving trage wegen, alsook van de beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Melle van 21 maart 2016, de zgn. ‘princiëpsbeslissing’ inzake naamgeving trage wegen”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Pierrot T' Kindt heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2019.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gwijde Vermeire, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Tom De Sutter verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Pierrot T' Kindt 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

3.1. Met toepassing van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen (hierna: de buurtwegenwet) is tussen 1843 en 1845 door de gemeente Melle de Atlas der Buurtwegen opgemaakt en vervolgens ter inzage gelegd, zodat de belanghebbenden binnen de twee maanden hun bezwaren konden laten gelden. Op deze Atlas is in Kwatrecht, dit is een gehucht van de gemeente Melle, voetweg nr. 70 ingetekend met een breedte van ongeveer één meter, die vanaf de Geerbosstraat naar het noorden loopt en, voorbij de spoorweg, aansluit op de Brusselsesteenweg (hierna: voetweg nr. 70). De bijhorende tabellen van de Atlas der Buurtwegen vermelden voor voetweg nr. 70 het volgende:

“

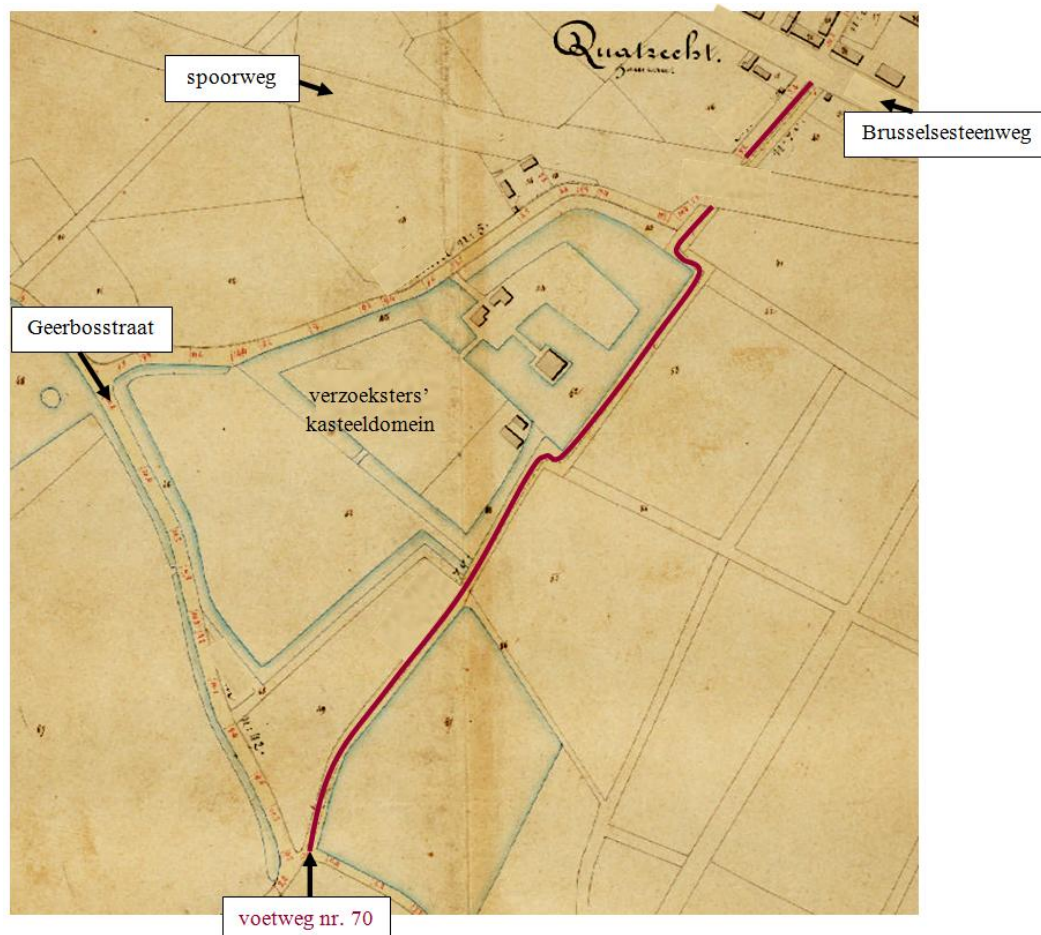
70	Quatrechtwegel	[...]
----	----------------	-------

”

Het wordt niet betwist dat op heden voetweg nr. 70 op het terrein bestaat en toegankelijk is.

3.2. Ten westen van voetweg nr. 70 bevindt zich het kasteel van Kwatrecht. De verzoekende partijen hebben zakelijke rechten op dit kasteel en het omliggende domein (hierna: verzoeksters' kasteeldomein).

3.3. Ter verduidelijking volgt hierna een uitsnede uit de Atlas der Buurtwegen, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



4. Op 21 maart 2016 beslist de gemeenteraad van de gemeente Melle dat hij het voornemen heeft om, in toepassing van het decreet van 28 januari 1977 'tot bescherming van de namen van de openbare wegen en

pleinen' (hierna: het naamgevingsdecreet) aan een aantal "trage wegen" een naam te geven. Voor voetweg nr. 70 is de voorgenoemen naam "Kwatrechtwegel".

5. Tijdens het tussen 19 april en 30 mei 2016 gehouden openbaar onderzoek dienen de verzoekende partijen een bezwaarschrift in. Daarin wijzen ze er op dat de "Kwatrechtwegel" over hun kasteeldomein loopt en dus "100 % privaat eigendom is", zodat onmogelijk kan gesproken worden van een openbare weg. Volgens de verzoekende partijen is de Atlas der Buurtwegen geen tegenbewijs van het louter privaat karakter van de betrokken weg. Zij voeren ook de schending van de bewijskracht van de notariële akten van 24 mei 1963 en 24 september 2008 aan, omdat in die akten is bepaald dat de enige toegang tot hun kasteeldomein genomen wordt via andere percelen dan de percelen waarover de "Kwatrechtwegel" loopt. Zij menen dat "het publiek toegankelijk maken" van de betrokken private weg veiligheidsrisico's creëert en zal leiden tot verstoring van de aanwezige fauna en flora, ook door wandelaars met de beste bedoelingen.

De verzoekende partijen sluiten hun bezwaarschrift als volgt af:

"Uiterst ondergeschikt, mocht om welkdanige reden het gemeentebestuur van Melle toch verdergaan spijts de voormelde gegronde bezwaren, kan met de benaming "Kwatrecht[wegel]" niet akkoord worden gegaan. [...] Omdat het op een echte plagerij begint te lijken [...] stelt Wim Delvoye voor om het de "pestwegel" te noemen. Er zijn altijd mensen die graag anderen koeionneren: hier hebt u zo een situatie".

6. Met een besluit van 27 juni 2016 stelt de gemeenteraad van de gemeente Melle definitief de naam van de betrokken "trage wegen" vast.

Voor voetweg nr. 70 wordt de naam "Kwatrechtwegel" behouden. De gemeenteraad verwerpt de bezwaren van de verzoekende partijen "wegens het openbaar karakter van [voetweg nr. 70] en de vermelding van de naam Kwatrechtwegel in de Atlas der Buurtwegen".

7. Met een brief van 27 juli 2016 vragen de verzoekende partijen de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen om op te treden tegen het in het

vorige randnummer genoemde besluit, omdat hun bezwaarschrift onterecht niet werd ingewilligd en omdat geen advies werd gevraagd aan de Koninklijke Commissie voor Plaatsnaamgeving (hierna: verzoeksters' klacht).

8. In antwoord op verzoeksters' klacht beslist de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen om geen toezichtmaatregel te nemen (hierna: de gouverneursbeslissing). De gouverneursbeslissing wordt met een brief van 14 september 2016 aan de verzoekende partijen meegedeeld en bevat volgende motivering:

“[...]

[Klager] kaart aan dat de bewuste weg, voorwerp van de geviseerde gemeenteraadsbeslissing dd. 27 juni 2016, gelegen is op private eigendom. Hij meent dat er niet zonder toestemming van de eigenaar een naam kan worden gegeven aan de weg.

Het voormelde decreet van 28 januari 1977 regelt de procedure die dient te worden gevolgd bij het vaststellen en wijzigen van de naam van openbare wegen en pleinen.

Onder het begrip ‘openbare’ weg verstaat men in de regelgeving over het administratief statuut van de wegen ‘het geheel van de voor het openbaar verkeer aangewende wegen’. Volgens de rechtspraak is de ‘openbare weg’ elke weg die voor het openbaar verkeer te lande openstaat, ook als de bedding ervan private eigendom is. Wat de openbare weg karakteriseert, is het algemeen gebruik ervan. Zo is een weg die slechts één enkele woning bedient, een openbare weg, wanneer hij openstaat voor het verkeer, wanneer geen enkele aanduiding vermeldt dat het een private weg is en wanneer het gebruik ervan publiek is.

In de Atlas der Buurtwegen staat de bewuste weg aangeduid als een buurtweg met een private bedding, doch met een publiekrechtelijke erfdienstbaarheid van doorgang. Deze publiekrechtelijke erfdienstbaarheid werd overigens uitdrukkelijk bevestigd in de notariële akten van 24 mei 1963 en van 24 september 2008. Dat de weg een publiek gebruik kent, blijkt bovendien uit de klacht.

Niettegenstaande de bedding van de weg private eigendom is, is de bewuste weg dus te beschouwen als een openbare weg, waarvan de gemeente de naam kan vaststellen of wijzigen, dit overeenkomstig de procedure, zoals beschreven in het voormelde decreet.

[...]

[Klagers] bezwaarschrift werd inderdaad bondig weerlegd in de bestreden raadsbeslissing. Ik stel vast dat er enkel in essentie werd gerepliceerd op de argumenten die betrekking hebben op de naamgeving van de Kwatrechtwegel. Het bestuur is niet ingegaan op de bezwaren die handelen over de ruimere problematiek rond de toegankelijkheid van de wegel, die immers niet het voorwerp vormt van de bestreden beslissing. De beknopte motivering noopt m.i. dan ook niet tot een toezichtmaatregel.

Het decreet van 1977 verplicht in artikel 3 enkel het advies van de gemeentelijke raad voor cultuur en culturele vrijetijdsbesteding. Het advies van de Koninklijke Commissie voor Plaatsnaamgeving is louter optioneel. Ik stel vast dat *in casu* advies werd ingewonnen bij het gemeentelijk museum, het documentatiecentrum en archief, de cultuurraad en de werkgroep trage wegen. Hieruit besluit ik dat aan de adviesverplichting werd voldaan.

[...]

De argumenten in [de] klacht i.v.m. veiligheid en natuurbehoud houden m.i. verband met de problematiek van de toegankelijkheid van de Kwatrechtwegel, niet met de naamgeving van deze weg, voorwerp van de bestreden beslissing.

In dit verband dient nogmaals te worden aangestipt dat de Kwatrechtwegel een openbare weg is. Ik heb het gemeentebestuur er attent op gemaakt dat openbare wegen worden beheerd door de overheid, die ermee belast is het collectief gebruik in stand te houden.”

IV. Het tweede, derde en vierde middel

Uiteenzetting van de middelen

9.1. Het tweede, derde en vierde middel zijn afgeleid uit de schending van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de hypotheek-wet van 16 december 1851, de bewijskracht van de Atlas der Buurtwegen, de bewijskracht van notariële akten, het naamgevingsdecreet, artikel 3 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005, het redelijkheids-, het evenredigheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het rechtszekerheidsbeginsel, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de motiveringswet), het formelemotiveringsbeginsel, het materiëlemotiveringsbeginsel en artikel 159 van de Grondwet, evenals uit machtsafwending.

9.2. In hun verzoekschrift benadrukken de verzoekende partijen dat zij eigenaar zijn van de bedding van voetweg nr. 70. Het eigendomsrecht van de betrokken weg behoort dus toe aan private personen. Volgens de verzoekende partijen is het in de bestreden besluiten vergeefs zoeken naar enige belangenafweging tussen de belangen van de private eigenaars en een algemeen

belang. Nergens wordt melding gemaakt van de redenen waarom de betrokken private weg op hun kasteeldomein het statuut van “trage weg” krijgt.

De verzoekende partijen herhalen de argumenten die zij in hun tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift hebben aangevoerd. Hoewel artikel 3 van het gemeentedecreet voorschrijft dat een gemeente haar bevoegdheden op een transparante en burgernabije wijze moet uitoefenen, weten de verzoekende partijen niet waarom hun argumenten verworpen zijn. De bestreden besluiten getuigen niet van respect voor het ongestoord eigendomsrecht van de verzoekende partijen.

De verzoekende partijen stellen dat enkel autosnelwegen, gewestwegen, provinciewegen en gemeentelijke (buurt)wegen openbare wegen zijn. Volgens de verzoekende partijen is “de loutere aanduiding ergens in een Atlas van de Buurtwegen van een i.c. nog niet eens gedetermineerde voetweg” geen bewijs dat het gaat om een openbare weg. Bovendien moet een openbare weg bestemd zijn voor het openbaar verkeer, “wat i.c. in alle redelijkheid niet kan aangenomen worden t.a.v. een boswegel van (volgens de Atlas) 1 meter breed, onverhard, deels naast de oeverzone van vijvers, deels begrensd door een bosbestand”. Het blijkt dus niet dat de betrokken voetweg een openbare weg is, terwijl het naamgevingsdecreet, naar luid van artikel 1 ervan, enkel kan toegepast worden op openbare wegen.

9.3. De verzoekende partijen vervolgen dat de bestreden naamgeving, om de reden die zij in hun bezwaarschrift hebben uiteengezet, de bewijskracht van de met betrekking tot hun kasteeldomein opgemaakte notariële akten schendt.

9.4. De verzoekende partijen voeren verder aan dat de bij de Atlas der Buurtwegen horende tabellen in het Frans zijn opgesteld. Dit maakt een schending uit van het rechtszekerheidsbeginsel en van het in artikel 3 van het gemeentedecreet bedoelde burgernabije bestuur.

9.5. Tot slot werpen de verzoekende partijen op dat “normaliter” het advies had moeten worden gevraagd van de Koninklijke Commissie van Advies voor Plaatsnaamgeving, wat te dezen niet is gebeurd. Nochtans ligt de betrokken voetweg vlak bij een als monument beschermd kasteel.

10. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord heeft nagelaten in te gaan op het gegeven dat de Atlas der Buurtwegen het heeft over de “Quatrechtwegel”, terwijl de bestreden beslissingen het hebben over de “Kwatrechtwegel”. Dit is nochtans een andere benaming.

11.1. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen dat elke wettelijke basis om “trage wegen” te erkennen of aan te leggen ontbreekt.

11.2. Verder schrijven de verzoekende partijen in hun laatste memorie dat de betrokken weg in de Atlas der Buurtwegen de benaming “Quatrechtwegel” heeft, wat “toch meer beantwoordt aan het via onder meer [door] de Atlas van de Buurtwegen bepaald historisch karakter van deze wegel dan de benaming ‘Kwatrechtwegel’”.

11.3. Tot slot schrijven de verzoekende partijen in hun laatste memorie dat zij het standpunt volgen “dat de bewijskracht [van de notariële akten voor hun kasteeldomein] in de [...] eigenlijke betekenis van dit begrip niet geschonden is”.

Beoordeling

12. Hetgeen de verzoekende partijen in hun laatste memorie stellen over de bewijskracht van de notariële akten kan niet anders worden begrepen dan als een afstand van het onder randnummer 9.3 weergegeven middelonderdeel.

13. In zoverre de verzoekende partijen het gebrek aan motivering bekritisieren voor de verwerping van hun tijdens het openbaar onderzoek

ingediend bezwaarschrift, wordt verwezen naar de beoordeling van het eerste middel hierna (randnrs. 27-31).

14. De draagwijdte van de bestreden beslissingen is louter het vaststellen van namen van wegen. Zij strekken er geenszins toe enige wijziging te brengen in het juridisch statuut van wegen of een bepaald statuut aan wegen toe te kennen, laat staan dat zij de aanleg van nieuwe wegen mogelijk zouden moeten maken of een wegbedding zouden inlijven in het publiek domein.

Anders dan de verzoekende partijen voorhouden is er geen verschil tussen de in de Atlas der Buurtwegen gegeven benaming “Quatrechtwegel” en de door de bestreden beslissingen gegeven benaming “Kwatrechtwegel”. Het verschil in schrijfwijze volgt louter uit een aanpassing aan de heden ten dage gebruikelijke spelling van de naam van het gehucht Kwatrecht.

Voor voetweg nr. 70 is het enige wat de bestreden beslissingen doen, het behouden van zijn al meer dan 170 jaar bestaande naam.

Er valt niet in te zien hoe dit behoud een inmenging in het eigendomsrecht van de verzoekende partijen zou kunnen zijn of hun private belangen zodanig zou raken dat er een verscherpte afwegingsplicht ten aanzien van die belangen zou gelden.

15. Zoals de verzoekende partijen erkennen, geldt er geen verplichting om voor een voorgenomen naamgeving het advies van de Koninklijke Commissie van Advies voor Plaatsnaamgeving in te winnen. De verzoekende partijen tonen niet aan dat de verwerende partij aan die commissie advies had moeten vragen over het voornemen om de naam van voetweg nr. 70 te behouden.

16. De verzoekende partijen gaan er aan voorbij dat de determinerende vermelding in de tabellen van de Atlas der Buurtwegen, meer bepaald de naam “Quatrechtwegel” (randnr. 3.1), in het Nederlands is gesteld.

17. Voetweg nr. 70 is ingeschreven in de Atlas der Buurtwegen van de gemeente Melle. Het is volstrekt onduidelijk wat de verzoekende partijen bedoelen met hun niet-gestaafde bewering dat deze voetweg niet “gedetermineerd” zou zijn. De toepasselijkheid van de bepalingen van de buurtwegenwet waardoor een in de Atlas ingeschreven weg het karakter van een buurtweg krijgt is, anders dan de verzoekende partijen blijkbaar aannemen, niet afhankelijk van criteria zoals de breedte van de weg, de al dan niet verharde aanleg van de weg of de situering ervan langs bossen en vijvers.

18. Rest nog de vraag of de verwerende partij de aangevoerde rechtsregels heeft geschonden door voetweg nr. 70 te aanzien als een openbare weg.

19.1. Door zijn inschrijving in de Atlas der Buurtwegen krijgt een weg een openbare bestemming. De openbare erfdienstbaarheid van publieke doorgang wordt definitief wanneer de weg openbaar gebruikt wordt en binnen tien of twintig jaar – naargelang de eigenaar al dan niet binnen het rechtsgebied van het hof van beroep woont – geen daad is verricht om de erfdienstbaarheid te ontkennen.

19.2. De vraag of de bedding van een in de Atlas der Buurtwegen ingeschreven weg private dan wel publieke eigendom is, heeft voor het verkrijgen van het karakter van buurtweg geen relevantie.

20. Een buurtweg is een openbare weg waarop het naamgevingsdecreet kan worden toegepast.

21. Gelet op hetgeen in randnummer 19.2 is gesteld, doet het argument van de verzoekende partijen dat zij eigenaar zijn van de percelen waarover voetweg nr. 70 loopt, niet ter zake.

22. Het valt op dat de verzoekende partijen geen kritiek aanvoeren die betrekking heeft op criteria die wél relevant zijn voor het verkrijgen van het karakter van buurtweg. De verzoekende partijen hebben het zelf over “een eeuwenoude landweg”, waarvan het historisch karakter bepaald is door de Atlas der Buurtwegen. Zij betwisten niet de in de gouverneursbeslissing gedane vaststelling dat uit verzoeksters’ klacht zelf blijkt dat voetweg nr. 70 “een publiek gebruik kent”.

23. De conclusie is dat de verzoekende partijen er niet kunnen van overtuigen dat de verwerende partij de aangevoerde rechtsregels zou hebben geschonden door voetweg nr. 70 te aanzien als een openbare weg.

24. Het tweede, derde en vierde middel worden verworpen.

V. Het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

25.1. Het eerste middel is genomen uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, het materiële motiveringsbeginsel en van “het vertrouwensbeginsel i.v.m. het gegunde recht op inspraak”.

25.2. De verzoekende partijen wijzen er op dat hun recht om een bezwaarschrift in te dienen meebrengt dat de overheid de plicht heeft om hun bezwaren te beantwoorden. De verwerende partij heeft zich echter niet van deze taak gekweten. Het is veeleer de gouverneur die in de gouverneursbeslissing een aantal bezwaren heeft onderzocht, terwijl de verwerende partij dit had moeten doen. De gouverneursbeslissing biedt niet op alle punten een antwoord, daar de

gouverneur voorbijgaat aan de bewijskracht van de notariële akte van 24 september 2008.

26. In hun memorie van wederantwoord reageren de verzoekende partijen op de door de verwerende partij in haar memorie van antwoord aangevoerde exceptie van gebrek aan belang bij het middel, gesteund op het feit dat zij kennis hebben van de uitvoerige motivering van de gouverneursbeslissing. De verzoekende partijen benadrukken dat de verwerende partij een eigen bevoegdheid inzake naamgeving heeft uitgeoefend, waarvoor aan de gouverneur slechts een toezichtsbevoegdheid toekomt. Volgens de verzoekende partijen kan het middel leiden tot vernietiging, zodat hun bezwaren herbekeken en gegrond verklaard kunnen worden.

Beoordeling

27. Hiervoor (randnr. 12) is reeds gebleken dat de verzoekende partijen in hun laatste memorie afstand doen van hun kritiek in verband met de schending van de bewijskracht van de notariële akten.

28. De redenen die er de verwerende partij toe hebben gebracht het bezwaarschrift van de verzoekende partijen te verwerpen zijn – met de woorden van het bestreden besluit van 27 juni 2016 – “het openbaar karakter van [voetweg nr. 70] en de vermelding van de naam Kwatrechtwegel in de Atlas der Buurtwegen”. Een verdere explicitering van deze redenen is opgenomen in de aan de verzoekende partijen ter kennis gebrachte gouverneursbeslissing. Op de kritiek met betrekking tot bewijskracht van de notariële akten – waarvan inmiddels afstand is gedaan (randnr. 27) – na, betwisten de verzoekende partijen niet dat zij in deze explicitering een antwoord op hun bezwaarschrift kunnen terugvinden.

29. De verzoekende partijen hebben de kritiek uit hun bezwaarschrift hernomen in het tweede tot het vierde middel.

Hiervoor is geoordeeld dat deze kritiek niet overtuigt.

30. In het licht van het voorgaande kan het eerste middel niet tot de vernietiging leiden. De door de verwerende partij in haar memorie van antwoord aangevoerde exceptie van gebrek aan belang bij het middel, is gegrond.

31. Het eerste middel wordt verworpen.

VI. Conclusie

32. De verwerping van alle aangevoerde middelen brengt mee dat het beroep hoe dan ook in zijn geheel moet worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een derde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig november tweeduizend negentien, 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