

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.984 van 1 juli 2020
in de zaak A. 225.122/X-17.224**

In zake : 1. Michel DELFORGE
 2. Diederik TUYPENS
 3. Erik DE RIDDER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Konstantijn Roelandt
 kantoor houdend te 2221 Heist-op-den-Berg
 Dorpsstraat 91
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE GRIMBERGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 18
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1. de NV MATEXI VLAAMS-BRABANT
2. de NV MATEXI PROJECTS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Filip De Preter
kantoor houdende te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingediend op 4 mei 2018, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Grimbergen
van 22 februari 2018 houdende de goedkeuring van de zaak van de wegen en de

grondafstand met betrekking tot de verkaveling VA/833/17 aan de Kruipstraat te Grimbergen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft het administratief dossier neergelegd en verzoekers hebben een toelichtende memorie ingediend.

De nv Matexi Vlaams-Brabant en de nv Matexi Projects hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van 11 juni 2018 . De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij, de tussenkomende partijen en verzoekers hebben een laatste memorie ingediend.

Met het akkoord van alle partijen is de zaak behandeld overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een geschreven, met dit arrest eensluidend, advies neergelegd. Aansluitend is op 13 mei 2020 dit advies via elektronische weg ter kennis van de partijen gebracht, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

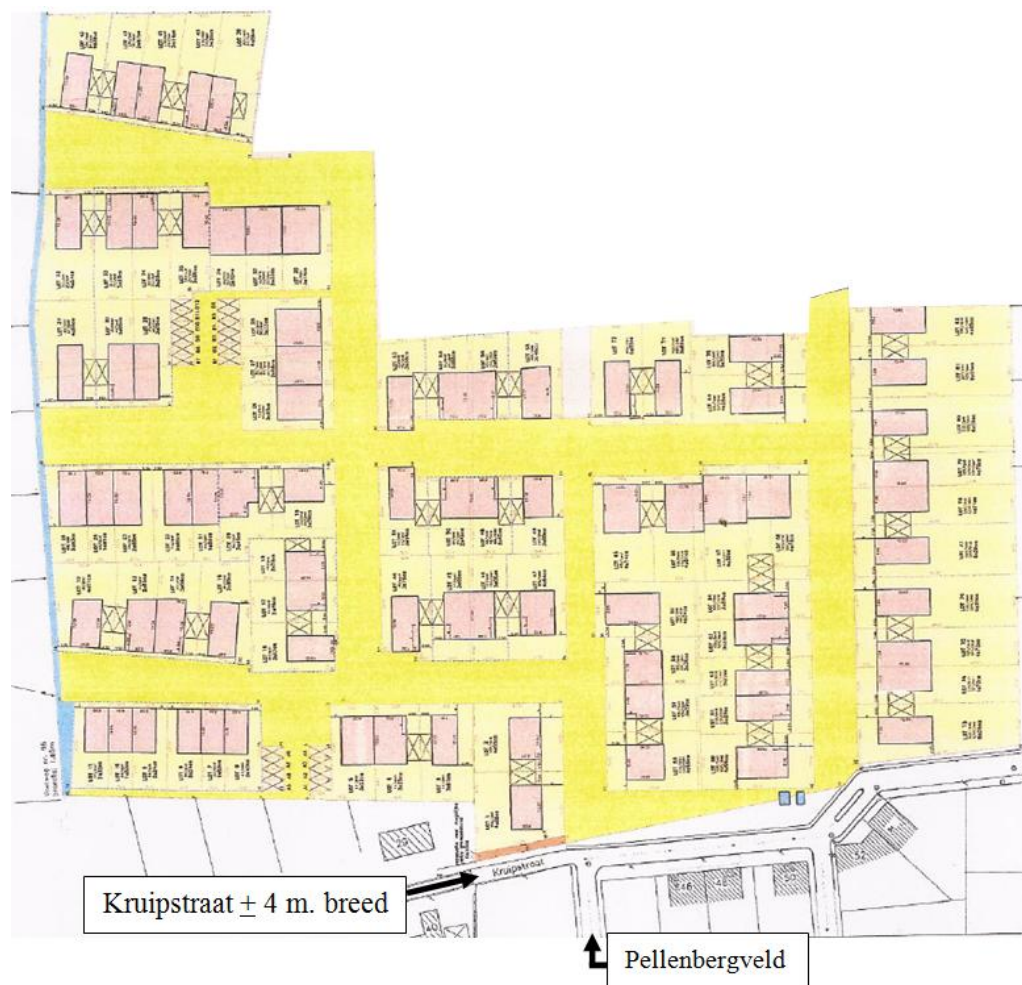
Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Eerste en tweede verzoekers wonen aan de zuidzijde van de Kruipstraat te Grimbergen. Derde verzoeker woont vlakbij in de straat Pellenbergveld, die – ongeveer in het midden ervan – aantakt op de Kruipstraat. Ter plaatse bestaat de Kruipstraat uitsluitend uit een ongeveer vier meter brede verharde rijweg, zonder naastgelegen voet- of fietspad.

4. Op 29 september 2017 dient de nv Matexi Projects een aanvraag in voor het verkavelen van een terrein aan de noordzijde van de Kruipstraat te Grimbergen (hierna: het betrokken terrein). De aanvraag voorziet 82 bouwloten en de aanleg van een weg (hierna: de verkavelingsweg), die aansluit op de Kruipstraat.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit het verkavelingsplan, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



5. Van 2 november tot 1 december 2017 wordt over de aanvraag een openbaar onderzoek georganiseerd.

6. Op 29 januari 2018 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen een voorwaardelijk gunstig advies over de aanvraag.

7. Met het besluit van 22 februari 2018 keurt de gemeenteraad van de gemeente Grimbergen de voorgestelde wegenaanleg goed. Dit is het bestreden besluit, dat onder meer het volgende stelt:

“Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen o.a. als voorwaarde een wijziging van de loten 1 en 2 heeft opgelegd opdat ter hoogte van de Kruipstraat nog een strook met een breedte van 2,00 m zou kunnen worden overgedragen naar het openbaar domein en dat deze extra grondafstand een strook van 49,92 m² langsheen de Kruipstraat betreft.

[...]

Overwegende dat de bezwaren die in deze bezwaarschriften worden geopperd door het college van burgemeester en schepenen per type bezwaarschrift als volgt werden gecategoriseerd en beoordeeld:

[...]

De ontsluiting van dit verkavelingsvoorstel is problematisch:	
De ontsluiting van [de verkavelingsweg] gebeurt langs de Kruipstraat, een straat die onvoldoende breed is, zonder fiets- of voetpad en met een landbouwsas tegen sluipverkeer	Het openbaar domein van de Kruipstraat (waarlangs de ontsluiting wordt voorzien) heeft over het algemeen een breedte van 8,5 m tot 9 m. De rijweg is echter ongeveer 4 m breed. Het is een keuze geweest van de gemeente om een smal wegprofiel te voorzien om op die manier traag gemotoriseerd verkeer te bekomen. Er blijft echter ruimte beschikbaar om de weg op een veilige manier herin te richten. Ter hoogte van lot 1 dient evenwel meer ruimte (breedte minimum 2,00 m) voor het openbaar domein voorzien te worden. Het bezwaar is deels gegrond, maar de gemeente maakt parallel werk van alle flankerende maatregelen nodig voor een goede ontsluiting van de verkaveling.

[...]

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen, mede naar aanleiding van sommige van de bovenvermelde bezwaren, op 29 januari 2018 een gunstig advies uitbracht betreffende de vergunningsaanvraag van MATEXI nv voor het verkavelen van 82 loten aan de Kruipstraat op voorwaarde dat:

[...]

- [de] gemeente werk maakt van flankerende maatregelen inzake de ontsluiting met respect voor zwakke weggebruikers.

Gelet op de toelichting van de burgemeester, die onder andere aan het volgende aangeeft:

[...]

- [...] de bezwaren zijn nagekeken en gemotiveerd, daarom heeft het college voorwaardelijk positief geadviseerd en leggen wij de zaak van de wegen en de overdracht naar het openbaar domein ter stemming;

Gelet op de tussenkomst van raadslid Bart LAEREMANS [...] die [...] onder andere het volgende aanhaalt:

- het grote probleem met de wegenis bij deze verkaveling is dat [de verkavelingsweg] die naar beneden gaat loodrecht op de woningen van het Pellenbergveld uitkomt, daar waar de Kruipstraat zeer smal is (ca. vier meter), wat betekent dat daar geen draaihoeken zijn, dat daar geen ernstig mobiliteitsbeleid mogelijk is, dat daar heel veel auto's botsen op die wijk van het Pellenbergveld;

[...]

Overwegende dat raadslid Bart LAEREMANS rekening houdend met de

door hem aangehaalde argumenten voorstelt om het voorliggende voorstel af te keuren [...]

Gelet op de tussenkomst van raadslid Jelle DE WILDE, die aanhaalt dat de problematiek betreffende de ontsluiting van de geplande ontwikkelingen [...] bekend is en dat de meerderheid in het advies betreffende de verkavelingsaanvraag daarom als voorwaarde heeft gesteld dat hierover flankerende maatregelen moeten worden onderzocht;

Overwegende dat raadslid Jelle DE WILDE aansluitend hierbij, namens de meerderheid, een motie ter stemming wenst te leggen waardoor er vanuit de gemeenteraad een werkgroep wordt opgericht met een vertegenwoordiging van drie buur[t]bewoners, een expert mobiliteit en maximaal één lid per politieke fractie in de gemeenteraad en waarbij aan het college opdracht wordt gegeven om deze werkgroep zo spoedig mogelijk op te starten;

[...]

Overwegende dat burgemeester Marleen MERTENS [...] onder andere het volgende aanhaalt:

- de huidige stemming gaat inderdaad over wegenis en overdracht van grond naar het openbaar domein, waarbij het wegenistracé wordt vastgelegd, maar niet [over] de aansluitingsmodellen: dat is verweven in de voorwaarde om in gesprek te gaan met de verkavelaar na het oprichten van de werkgroep;

[...]

Overwegende dat schepen Eddie BOELENS verder aangeeft dat de meerderheid weet dat vooral de ontsluiting, terecht, een grote bezorgdheid is van de bewoners en daardoor het bijkomend initiatief neemt om in gesprek te gaan om aan een betere ontsluiting te werken; [...]

Gelet op de herhaalde vraag van raadslid Gerlant VAN BERLAER tot verduidelijking van de draagwijdte van wat in de zitting ter stemming ligt en op het antwoord dat hierop door de burgemeester wordt geformuleerd en dat erin bestaat dat zij herhaalt dat door deze beslissing het tracé van de weg wordt vastgelegd, waarna deze op bepaalde plaatsen bijvoorbeeld nog kan worden versmald of geknipt;

[...]

Overwegende dat de burgemeester hierop verduidelijkt dat de werkgroep [...] werk [moet] maken van de flankerende maatregelen inzake de ontsluiting met respect voor de zwakke weggebruikers; [...]

Overwegende dat schepen Paul HERMANS vervolgens ingaat op verschillende mobiliteitsaspecten van het project en hierbij [...] onder meer het volgende aanhaalt:

[...]

- er zijn mogelijkheden genoeg om samen in de werkgroep te overdenken: de Kruipstraat bijvoorbeeld, kan verbreed worden of er kunnen voetpaden worden gelegd of de tractorsluis kan op een andere plaats gelegd worden;

[...]

Overwegende dat raadslid Philip ROOSEN [...] van mening is dat met voorliggend voorstel een eiland zal worden gecreëerd waar een aantal wegen op zitten, maar waar je niet op een veilige manier op en af kan geraken;

Overwegende dat schepen Paul HERMANS vervolgens argumenteert dat [...] het college, rekening houdend met de rechtstreekse aansluiting van de

[verkavelingsweg] op de Kruipstraat, deze aansluiting [...] met betrokkenheid van de bevolking wenst op te waarderen;
[...]

Overwegende dat de voorzitter vervolgens het woord geeft aan raadslid Jelle DEWILDE zodat deze de motie kan voorlezen die de meerderheid ter stemming wenst voor te leggen en waarvan de tekst als volgt luidt:

‘De gemeenteraad stelt voor om inzake de bespreking van mogelijke flankerende ontsluitingsmaatregelen een werkgroep op te richten met een vertegenwoordiging van drie buurtbewoners, een expert mobiliteit en maximaal één lid per politieke fractie in de gemeenteraad. De gemeenteraad geeft opdracht aan het college om deze werkgroep zo spoedig mogelijk op te starten’.

Overwegende dat raadslid Gerlant VAN BERLAER vraagt om het woord ‘mogelijke’ te vermijden omdat dat veel te veel open laat en om derhalve de zinsnede ‘flankerende maatregelen’ te gebruiken in plaats van ‘mogelijke flankerende maatregelen’;

Overwegende dat voorzitter Jannik GROOTEN stelt dat dit geen probleem [is] en hierop aan raadslid Jelle DE WILDE vraagt om de aldus bijgestelde motie opnieuw voor te lezen:

‘De gemeenteraad stelt voor om inzake de bespreking van flankerende ontsluitingsmaatregelen een werkgroep op te richten met een vertegenwoordiging van drie buurtbewoners, een expert mobiliteit en maximaal één lid per politieke fractie in de gemeenteraad. De gemeenteraad geeft opdracht aan het college om deze werkgroep zo spoedig mogelijk op te starten’.

[...]

BESLIST:

Artikel 1.

Zich aan te sluiten bij de beoordeling door het college van burgemeester en schepenen van de bezwaren die naar aanleiding van het openbaar onderzoek [...] werden geuit en akkoord te gaan met het nieuwe rooilijntracé [...].

Art. 2.

De strook grond met een oppervlakte van 11.247 m², aangevuld met de strook van langsheen de Kruipstraat van 49,92 m², ter hoogte van lot 1, zoals aangeduid op plan, te bestemmen om gratis ingelijfd te worden in de openbare wegenis van de gemeente Grimbergen.

Art. 3.

Inzake de bespreking van flankerende ontsluitingsmaatregelen een werkgroep op te richten met een vertegenwoordiging van drie buurtbewoners, een expert mobiliteit en maximaal één lid per politieke fractie in de gemeenteraad en aan het college op te dragen om deze werkgroep zo spoedig mogelijk op te starten.”

8.1. Op 19 maart 2018 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen de gevraagde verkavelingsvergunning. Tegen deze beslissing dienen verzoekers administratief beroep in bij de deputatie van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant.

8.2. Bij beslissing van 23 augustus 2018 verklaart de deputatie het laatstgenoemde beroep ongegrond en verleent zij de gevraagde verkavelingsvergunning. Tegen deze beslissing wordt een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waar de zaak hangende is.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

9.1. Het eerste middel is onder meer afgeleid uit “ex artikel 4.2.25 van de VCRO”, evenals uit de schending van het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

9.2. Verzoekers stellen vast dat er in het bestreden besluit sprake is van “flankerende maatregelen”, die onder meer de zwakke weggebruiker moeten beschermen. Deze “flankerende maatregelen” worden echter louter en alleen in het vooruitzicht gesteld door te verwijzen naar een nog op te richten werkgroep. Nochtans moet de gemeenteraad, wanneer hij – zoals te dezen – erkent dat er maatregelen nodig zijn ter bescherming van de zwakke weggebruiker, deze maatregelen concreet bepalen en ze ook opleggen. De voornoemde maatregelen maken met andere woorden deel uit van de zaak van de wegen waarover de gemeenteraad van Grimbergen zich diende uit te spreken, wat hij door te verwijzen naar een nog op te richten werkgroep niet heeft gedaan.

10. In hun toelichtende memorie repliceren de tussenkomende partijen dat verzoekers’ kritiek in verband met de flankerende maatregelen geen verband houdt met de zaak van de wegen. Deze maatregelen betreffen immers de toepassing van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet, waarin is bepaald dat de gemeenten tot taak hebben, ten behoeve van de inwoners, te voorzien in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen. Deze taak houdt onder meer verband met een veilig en vlot

verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen. De voornoemde bepaling houdt in dat de gemeentelijke overheid enkel voldoende veilige wegen voor het verkeer mag openstellen.

De tussenkommende partijen stellen dat de gemeenteraad van Grimbergen, dan wel het college van burgemeester en schepenen, later de voorstellen van de werkgroep zal omzetten in op artikel 135 van de nieuwe gemeentewet gesteunde verkeersmaatregelen.

11. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de keuze van de overheid om bepaalde feitelijke elementen al dan niet bij de beoordeling van een beslissing te betrekken binnen haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid valt.

Subsidiair verwijst de verwerende partij naar een publicatie in de rechtsleer waarin is beargumenteerd dat er geen sprake is van enige bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak van de wegen, daar alle beoordelingsbevoegdheid ter zake toekomt aan het college van burgemeester en schepenen.

Beoordeling

12.1. Artikel 41, eerste lid, eerste zin, van de Grondwet luidt als volgt:

“De uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen worden door de gemeenteraden of de provincieraden geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld.”

Artikel 162, eerste lid en tweede lid, 2°, van de Grondwet luidt als volgt:

“De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld. De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen:
[...]

2° de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet

bepaald.”

Het toentertijd toepasselijke artikel 4.2.25, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) bepaalt:

“Als de vergunningsaanvraag wegeniswerken omvat waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, en het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de vergunning kan worden verleend, neemt de gemeenteraad een beslissing over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de vergunningsaanvraag”.

De toentertijd geldende artikelen 2, eerste lid, en 42, §§ 1 en 2, van het gemeentedecreet luiden:

“Art. 2 De gemeenten beogen om op het lokale niveau bij te dragen tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied. Overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet zijn ze bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang voor de verwezenlijking waarvan ze alle initiatieven kunnen nemen.

[...]

Art. 42 § 1. Onder voorbehoud van de toepassing van andere wettelijke of decretale bepalingen, beschikt de gemeenteraad over de volheid van bevoegdheid ten aanzien van de aangelegenheden, bepaald in artikel 2.

§ 2. De gemeenteraad bepaalt het beleid van de gemeente en kan daartoe algemene regels vaststellen.”

Krachtens de hiervoor geciteerde bepalingen van de Grondwet en het gemeentedecreet beschikt de gemeenteraad over de volheid van bevoegdheid voor aangelegenheden van gemeentelijk belang, waaronder de in artikel 4.2.25, eerste lid, VCRO bedoelde wegenis aanleg. Het bestreden besluit past binnen deze bevoegdheid.

12.2. Wanneer de gemeenteraad het tracé van de wegen bepaalt, oefent hij een verordenende bevoegdheid uit waarbij de algemeenheid van de geadresseerden vooropstaat.

Het bepalen van het voornoemde tracé moet steunen op motieven van algemeen belang, die meer bepaald verband houden met een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening doordacht gemeentelijk wegennet. Daarbij dient de gemeenteraad uit te maken of de nieuwe wegen op de gepaste wijze

aansluiten op het bestaande wegennetwerk.

13. Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de beslissende overheid de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat het bestreden besluit moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

14. Uit de tekst van het bestreden besluit blijkt dat de gemeenteraad van Grimbergen geoordeeld heeft dat de aansluiting van de verkavelingsweg op de Kruipstraat problematisch is, gelet op de beperkte breedte van die straat en de afwezigheid van voet- of fietspaden ter plaatse. Dat heeft de gemeenteraad ertoe gebracht te beslissen dat er voor die aansluiting bijkomende maatregelen noodzakelijk zijn, onder meer ter bescherming van de zwakke weggebruiker. Terecht wijzen verzoekers er op dat de gemeenteraad het bepalen van deze maatregelen heeft doorgeschoven naar een nog op te richten werkgroep. Als voorbeelden van “flankerende” maatregelen waartoe later op voorstel van de werkgroep kan worden beslist, worden in het bestreden besluit de verbreding van de Kruipstraat en de aanleg van voetpaden genoemd. Anders dan de tussenkomen partijen dit zien, behoren dergelijke maatregelen wel degelijk tot de aangelegenheid van de wegenis aanleg en kunnen zij niet beschouwd worden als in artikel 135 van de nieuwe gemeentewet bedoelde politie maatregelen.

Aldus werd de problematiek van de aansluiting van de verkavelingsweg op de Kruipstraat – die een wezenlijk onderdeel vormt van de inpassing in het globale wegennet van het in de verkaveling voorziene wegtracé – verschoven naar een later, onbepaald tijdstip, zonder dat op een rechtszekere manier een oplossing is geboden voor dit door de gemeenteraad erkende probleem.

Het blijkt niet welk rechtens verantwoord motief er was om ten tijde van het bestreden besluit aan te nemen dat de nieuwe verkavelingsweg op

gepaste wijze aansluit op het bestaande wegennetwerk.

15. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Kosten

16. Bij arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020 heeft het Grondwettelijk Hof de woorden “per verzoekende partij” vernietigd in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van de wet van 19 maart 2017 ‘tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand’, zoals het is ingevoegd bij de wet van 26 april 2017.

Dit betekent dat de bijdrage, bedoeld in voormeld artikel slechts éénmaal is verschuldigd per verzoekschrift, ongeacht het aantal partijen.

Bijgevolg is er aanleiding om de terugbetaling te bevelen van de onterecht betaalde bijdragen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Grimbergen van 22 februari 2018 houdende de goedkeuring van de zaak van de wegen en de grondafstand met betrekking tot de verkaveling VA/833/17 aan de Kruipstraat te Grimbergen.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

De onterecht betaalde bijdragen ten bedrage van 40 euro worden terugbetaald aan de verzoekende partijen.

De tussenkomende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een juli 2020, 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