

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.458 van 6 oktober 2020
in de zaak A. 224.435/X-17.148**

In zake : 1. Bart LAEREMANS
 2. Bertha VRIJDAGS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joost Bosquet
 kantoor houdend te 2650 Edegem
 Mechelsesteenweg 326
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 56
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de GEMEENTE GRIMBERGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 februari 2018, strekt tot de
nietigverklaring van
- het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie
Vlaams-Brabant van 28 september 2017 houdende de gedeeltelijke afschaffing van
buurtweg nr. 3 in de atlas der buurtwegen van Strombeek-Bever;

- het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 7 december 2017 inzake de beroepen tegen het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant van 28 september 2017 tot intrekking van het besluit van 27 april 2017 houdende de gedeeltelijke afschaffing van buurtweg nr. 3 in de atlas der buurtwegen van Strombeek-Bever en tegen het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant van 28 september 2017 houdende de gedeeltelijke afschaffing van buurtweg nr. 3 in de atlas der buurtwegen van Strombeek-Bever.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 27 maart 2018. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De tussenkomende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 september 2020.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gert Op De Beeck, die *loco* advocaat Joost Bosquet verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Michel van Dievoet, die verschijnt voor de verwerende partijen en advocaat Jonas De Wit, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter 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

3.1. Eerste verzoeker is inwoner en gemeenteraadslid van de gemeente Grimbergen. Ook tweede verzoekster woont in de gemeente Grimbergen. Beiden verzetten zich tegen de afschaffing van de buurtweg nr. 3 op de parking C in de gemeente Grimbergen.

3.2. Op 5 september 2016 veroordeelt de vrederechter van het kanton Grimbergen op vordering van de nv Eurostadium Foot & Hospitality, de nv Eurostadium Offices, de nv Eurostadium Park, de nv Pavillion en de nv Ghelamco Campus de gemeente Grimbergen “om binnen de termijn van één maand te rekenen vanaf de datum van betekening van huidig vonnis een formeel verzoek te richten tot de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Vlaams-Brabant strekkende tot de afschaffing van buurtweg nr. 3, in de mate dat deze is gesitueerd op de percelen thans kadastraal gekend als afd. 4, sectie B nr. 229 A, 229 B, 229 C, onder verbeurte van een dwangsom van € 250,00 per kalenderdag na het verstrijken van de voormelde termijn van één maand waarop wordt vastgesteld dat dit formeel verzoek niet aan de Bestendige Deputatie van de Provincie Vlaams-Brabant werd gericht, en dit met een maximum van € 25.000,00”.

3.3. In zitting van 3 oktober 2016 belast het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen een studiebureau “met de opmaak van de nodige stukken voor en de samenstelling van het dossier nodig voor de afschaffing van buurtweg nr. 3 in de mate dat deze over parking C loopt”.

3.4. Bij besluit van 27 oktober 2016 neemt de gemeenteraad kennis van het dossier en belast hij het college van burgemeester en schepenen met de organisatie van een openbaar onderzoek. Dat openbaar onderzoek wordt van 24 november 2016 tot 24 december 2016 georganiseerd. Er worden 68 bezwaarschriften ingediend.

3.5. In zitting van 26 januari 2017 verwerpt de gemeenteraad van de gemeente Grimbergen, na staking van stemmen, het voorstel om bij de deputatie van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant (hierna: de deputatie) een verzoek tot gedeeltelijke afschaffing van de betrokken buurtweg in te dienen.

3.6. Naar aanleiding van de voormelde gemeenteraadsbeslissing stuurt P.G. namens de nv Eurostadium Foot & Hospitality, de nv Eurostadium Offices, de nv Eurostadium Park, de nv Ghelamco Campus, de nv Pavillion en de nv Ghelamco Invest op 7 februari 2017 een ingebrekestelling aan de gemeente Grimbergen, waarin onder meer wordt verzocht dat de gemeenteraad het onder randnummer 3.2 vermelde vonnis “ten uitvoer zal leggen zoals het hoort” .

3.7. In zitting van 23 februari 2017 beslist de gemeenteraad van de gemeente Grimbergen aan de deputatie voor te stellen “om het gedeelte van buurtweg nr. 3 op de percelen thans kadastraal gekend als 4de afdeling, sectie B, nr. 229A, nr. 229B, nr. 229C en zoals aangeduid op de plannen [...] af te schaffen”.

3.8 Bij besluit van 27 april 2017 beslist de deputatie om de betrokken buurtweg gedeeltelijk af te schaffen.

3.9. Met een besluit van 28 september 2017 trekt de deputatie haar voormelde beslissing van 27 april 2017 in.

Met een besluit van dezelfde datum schaft de deputatie de betrokken buurtweg opnieuw gedeeltelijk af.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.10. Tegen de twee voormelde beslissingen van de deputatie van 28 september 2017 worden verschillende administratieve beroepen bij de Vlaamse regering ingesteld, waaronder door eerste verzoeker.

3.11. Bij besluit van 7 december 2017 verwerpt de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw de ingestelde beroepen.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. In het eerste middel voeren verzoekers de schending aan van de artikelen 27 en 28 van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen (hierna: de buurtwegenwet), artikel 41 van de Grondwet, het beginsel van de scheiding der machten, het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, en voeren zij de “ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag” aan.

Zij betogen dat het voorstel van de gemeenteraad van 23 februari 2017 tot gedeeltelijke afschaffing van de betrokken buurtweg onwettig is omdat dit onder druk van het vonnis van 5 september 2016 van de vrederechter van het kanton Grimbergen werd genomen. De vrederechter mag volgens hen geen opportuniteitscontrole op beslissingen van het bestuur uitvoeren en mocht de gemeente Grimbergen dan ook niet veroordelen om, op straffe van een dwangsom, aan de deputatie de vraag tot afschaffing van de betrokken buurtweg voor te leggen. Evenmin kan het bestuur aan een rechterlijke uitspraak die aan haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid afbreuk doet, gevolg geven. De deputatie kan niet tot afschaffing van een buurtweg besluiten zonder een rechtsgeldig initiatief daartoe van de gemeenteraad. De onwettigheid van de gemeenteraadsbeslissing van 23 februari 2017 tast de rechtmatigheid van de

bestreden beslissingen aan. De behandeling van de bezwaren en de inhoudelijke beoordeling van de buurtweg doet de onterechte druk van het vonnis van 5 september 2016 niet teniet. Het gezag van gewijsde dat aan dit vonnis kleeft, betekent niet dat de gemeenteraad in de onmogelijkheid is om ooit nog in volle vrijheid over de afschaffing van de betrokken buurtweg te oordelen. Indien afstand wordt gedaan “van de uitvoeringsrechten die verbonden zijn aan het vonnis” zou de gemeenteraad “met volle vrijheid” een nieuwe beslissing over het initiatief tot afschaffing van de buurtweg kunnen treffen.

4.2. Verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord dat er ingevolge de onder randnummer 3.6 vermelde ingebrekestelling geen onafhankelijke beoordeling door de gemeenteraadsleden mogelijk was. De tussenkommende partij bevestigt dit volgens hen in haar memorie, waar zij stelt dat het tweede gemeenteraadsbesluit “ter uitvoering van het vonnis van de vrederechter” is genomen. De stemming van dit besluit had geen betrekking op de opportuniteit van de afschaffing van de betrokken buurtweg, maar wel op het al dan niet naleven van het vonnis van de vrederechter.

4.3. In hun laatste memorie doen verzoekers nog gelden dat de onder randnummer 3.6 vermelde ingebrekestelling het enige nieuwe feit tussen de twee gemeenteraadszittingen van 26 januari 2017 en 23 februari 2017 was. Zij menen dat deze laatste gemeenteraadsbeslissing met machtsafwending behept is.

Beoordeling

5.1. Zoals de Raad van State in herinnering heeft gebracht in de arresten nr. 221.654 van 6 december 2012 en nr. 226.340 van 5 februari 2014, is het een fundamenteel beginsel van onze rechtsorde dat de rechterlijke beslissingen alleen kunnen worden gewijzigd door de aanwending van rechtsmiddelen.

5.1. De gemeenteraad van de gemeente Grimbergen was ertoe gehouden om aan het met gezag van gewijsde beklede vonnis van de vrederechter van het kanton Grimbergen van 5 september 2016 gevolg te geven, en om zodoende binnen één maand te rekenen vanaf de datum ervan een formeel verzoek

tot de afschaffing van het kwestieuze gedeelte van de buurtweg nr. 3 aan de deputatie te richten (zie randnummer 3.2). Het staat voorts niet aan de Raad van State om de rechtmatigheid van dit vonnis te beoordelen.

5.2. Gezien het voormelde, kan van een “onterechte druk” van het vonnis van 5 september 2016 op de gemeenteraad van de gemeente Grimbergen geen sprake zijn en dienden de bestreden beslissingen niet tot de onwettigheid van de gemeenteraadsbeslissing van 23 februari 2017 te besluiten.

5.3. In zoverre verzoekers eerst in hun laatste memorie machtsafwending aanvoeren, is dit laattijdig en is het middel onontvankelijk.

5.4. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. In het tweede middel voeren verzoekers de schending aan van het materiële motiverings-, zorgvuldigheids-, vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en voeren zij de “ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag” aan.

Verzoekers verwijten de eerste verwerende partij dat zij, wanneer het over de verbindingsfunctie van de betrokken buurtweg gaat, enkel met de huidige realiteit rekening houdt en niet nagaat of er alternatieven in functie van het veruitwendigd beleid tot herontwikkeling van de Heizelvlakte en parking C mogelijk zijn. Nochtans mag de afschaffing volgens hen pas een laatste optie zijn. Alles wijst erop dat de onderbreking van de verbindende functie van de buurtweg een tijdelijk karakter heeft. Volgens diverse projecten die voorliggen zou de buurtweg immers in zijn oorspronkelijke functie hersteld kunnen worden. Die relevante elementen werden niet bij de beoordeling betrokken. De eerste verwerende partij doet volgens verzoekers ook afbreuk aan haar eigen beleidslijn

van 2006, waarbij het gebruik van de buurtweg op parking C werd erkend. Wat die interne functie op parking C betreft, spreken de verwerende partijen zich er enkel over uit hoe deze functie bij een toekomstig te realiseren project op parking C geïntegreerd zou kunnen worden. Het huidige gebruik van de buurtweg minimaliseren zij.

6.2. In hun memorie van wederantwoord argumenteren verzoekers dat noch de verwerende partijen noch de tussenkomenende partij hun stelling weerleggen dat met de mogelijke afschaffing of verlegging van het op- en afrittencomplex naar aanleiding van de aanleg van de tramlijn tussen Brussel en Willebroek geen rekening is gehouden. Tegelijk wordt, wat de bestaande interne functie van de buurtweg betreft, wel met andere toekomstige projecten rekening gehouden.

6.3. In hun laatste memorie doen verzoekers nog gelden dat het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (gewestelijk RUP) Brabantnet - Sneltram A12 werd genegeerd en herhalen zij dat de afschaffing van de buurtweg slechts als *ultimum remedium* mogelijk was.

Beoordeling

7.1. De kwestieuze afschaffing van de buurtweg wordt in het eerste bestreden besluit als volgt gemotiveerd:

“De vraag tot afschaffing van de buurtweg moet bekeken worden rekening gehouden met de volledige mobiliteitsfunctie die deze weg heeft of kan hebben.

Voor wat betreft een verbindende functie voor niet gemotoriseerd verkeer (voetgangers, fietsers) die ruimer gaat dan de parking zelf, heeft de gemeente terecht vastgesteld en gemotiveerd dat de buurtweg geen verbindende functie meer kan hebben:

- het gedeelte van de buurtweg dat de wijk Treft verbindt met de parking werd in 2006 afgeschaft;
- de parking ligt tussen op- en afrittencomplexen die verboden zijn voor niet-gemotoriseerd verkeer.

Deze beoordeling door de gemeente kan worden bijgetreden.

Volledigheidshalve kan nog worden vermeld dat voor verbinding van gebieden buiten de parking, er een trage verbinding verloopt via de Romeinsesteenweg, Treft, Gentsestraat, de voetgangersbrug over de A12 en

vervolgens via de Villegas de Clercampstraat. In het op 26 februari 2015 door de gemeenteraad definitief vastgestelde mobiliteitsplan loopt een toekomstige functionele fietsroute in het Fietsgen via de Romeinsesteenweg, met een alternatieve functionele route via Treft en de Gentsestraat.

Voor wat betreft een verbindende functie voor gemotoriseerd verkeer die ruimer gaat dan de parking zelf, moet worden vastgesteld dat dit vanuit mobiliteitsoogpunt niet opportuun is:

- een doorsteek over de parking zou geen of een volkomen verwaarloosbare tijdswinst opleveren ten opzichte van het gebruik van de wegen die langs de parking lopen;
- het openstellen van de buurtweg voor doorsteek over de parking zou files en onveilige situaties aan de aansluitpunten met de op- en afrittencomplexen veroorzaken.

In dit opzicht is niet decisief of de afsluiting die gebeurd is door middel van een bareel en betonblokken, een onregelmatige afsluiting van de buurtweg uitmaakte, noch wanneer dit gebeurde.

Rest de functie van de buurtweg op de parking zelf en het huidige gebruik voor zowel gemotoriseerd verkeer (wagens die parking binnen komen of verlaten) als niet-gemotoriseerd (voetgangers die wagen verlaten of opzoeken, eventueel fietsers). Wat deze functie betreft, moet worden vastgesteld dat de schaal van het gebied van die aard is dat, onafhankelijk van de bestemming (thans ‘gebied voor gemengde activiteiten’, voorheen ‘gebied voor gemeenschapsvoorzieningen’) en onafhankelijk van welke invulling er precies aan gegeven wordt (parking, multifunctionele invulling), de toegang en de interne ontsluiting zullen moeten worden voorzien bij de realisatie van de bestemming van het gebied. Daarbij is de huidige ligging van de ontsluitingsweg niet noodzakelijk; minstens behoeft dergelijke weg niet het statuut van een buurtweg.

Bijgevolg kan buurtweg nr. 3 van de gemeente Grimbergen worden afgeschaft voor wat betreft het gedeelte gelegen op parking C.”

7.2. Anders dan verzoekers voorhouden, houdt de eerste bestreden beslissing, wanneer het over de verbindingsfunctie van de buurtweg gaat, niet enkel met de huidige realiteit rekening. Wat het gebruik van de betrokken buurtweg door niet-gemotoriseerd verkeer betreft, wordt ook naar de “toekomstige functionele fietsroute in het Fietsgen via de Romeinsesteenweg” in het “definitief vastgestelde mobiliteitsplan” verwezen. Wat de alternatieven betreft, wordt gewag gemaakt van een reeds bestaande alternatieve trage verbinding “via de Romeinsesteenweg, Treft, Gentsestraat, de voetgangersbrug over de A12 en vervolgens [...] de Villegas de Clercampstraat”.

7.3. Waar verzoekers naar het gewestelijk RUP Brabantnet - Sneltram A12 als “veruitwendigd beleid” verwijzen, moet met de tussenkomen de partij worden vastgesteld dat dit gewestelijk RUP pas op 23 februari 2018, dit is na het nemen van de bestreden beslissingen, definitief werd vastgesteld.

7.4. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat parking C reeds sedert het begin van de jaren 80 langs twee zijden geprangd zit tussen een op- en afrit van de autosnelweg, die voor niet-gemotoriseerd verkeer verboden zijn. Dit impliceert dat het tracé van de buurtweg nr. 3, wat het traag verkeer betreft, al die tijd niet ononderbroken doorloopt. Bovendien werd het gedeelte van de buurtweg dat de woonwijk Treft met parking C verbond reeds bij besluit van de deputatie van 24 augustus 2006 afgeschaft, wat volgens dit besluit “een regularisatie van een bestaande toestand” was. Verzoekers betoog dat de onderbreking van de verbindende functie van de buurtweg slechts een tijdelijk karakter heeft, gaat aan het voormelde voorbij.

7.5. Wat de interne functie van de kwestieuze buurtweg op parking C betreft, wordt in de eerste bestreden beslissing overwogen dat “de schaal van het gebied van die aard is dat, onafhankelijk van de bestemming [...] en onafhankelijk van welke invulling er precies aan gegeven wordt [...], de toegang en de interne ontsluiting zullen moeten worden voorzien bij de realisatie van de bestemming van het gebied”. Verzoekers tonen de ondeugdelijkheid van deze overweging niet aan. Hetzelfde geldt voor de overweging dat voor de toegang en interne ontsluiting van parking C “de huidige ligging van de ontsluitingsweg niet noodzakelijk” is en dat een dergelijke weg minstens “niet het statuut van een buurtweg” vereist.

7.6. De kwestieuze afschaffing van de buurtweg nr. 3 is gezien het voormelde afdoende gemotiveerd. Verzoekers tonen geen schending van de aangevoerde rechtsregels aan.

7.7. Het middel is hoe dan ook ongegrond.

8. Het beroep moet hoe dan ook als ongegrond verworpen worden.

V. Kosten

9. Er is reden verzoekers in de kosten te verwijzen, daarin begrepen zijnde één rechtsplegingsvergoeding ten behoeve van de verwerende partijen gezamenlijk, wier belangen gelijklopend zijn en door dezelfde raadsman verdedigd worden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden elk voor de helft verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partijen gezamenlijk.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes oktober tweeduizend twintig, 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