

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.531 van 9 oktober 2020
in de zaak A. 224.457/X-17.152**

In zake : 1. Rudi COUTTEAU
 2. Philippe FIERENS
 3. Paul VERBIST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jürgen De Staercke
 kantoor houdend te 9550 Hillegem (Herzele)
 Dries 77
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE GRIMBERGEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Cies Gysen
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT
3. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Michel van Dievoet kantoor
 houdend te 1000 Brussel
 Wolstraat 56
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 februari 2018, strekt tot de
nietigverklaring van
- het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Grimbergen van 23 februari
2017 waarbij aan de deputatie van de provincieraad van de provincie
Vlaams-Brabant wordt voorgesteld om het gedeelte van buurtweg nr. 3 op de
percelen kadastraal gekend als 4e afdeling, sectie B, nr. 229a, nr. 229b en nr. 229c
en zoals aangeduid op de plannen opgemaakt door het studiebureau Arcadis, af te
schaffen;

- het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant van 28 september 2017 tot intrekking van haar besluit van 27 april 2017, waarbij buurtweg nr. 3 in de atlas der buurtwegen van Strombeek-Bever gedeeltelijk wordt afgeschaft;
- 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 verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

Verzoekers hebben een laatste memorie ingediend. De eerste verwerende 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 Jonas De Wit, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de eerste verwerende partij en advocaat Michel van Dievoet, die verschijnt voor de tweede en de derde verwerende partijen, 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. Verzoekers wonen in de omgeving van de buurtweg nr. 3 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 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 Pavillion, de nv Ghelamco Campus 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”.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

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.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.10. Met een besluit van eveneens 28 september 2017 schaft de deputatie de betrokken buurtweg opnieuw gedeeltelijk af.

Dit is de derde bestreden beslissing.

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

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

Dit is de vierde bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoekers voeren in een eerste middel de schending aan van de artikelen 27 en 28 van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen (hierna: de buurtwegenwet) en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij zetten uiteen dat de deputatie in de tweede bestreden beslissing expliciet erkent dat de eerste bestreden beslissing op het vlak van mobiliteit “niet afdoende zou zijn gemotiveerd”. Meer bepaald heeft de gemeenteraad volgens de deputatie nagelaten om “het aspect van het gemotoriseerd verkeer dat nog mogelijk is op de buurtweg, afdoende in de beoordeling te betrekken”, en heeft hij “zich te sterk beperkt tot de verbindende functie van de voetweg buiten de parking C”. Had de gemeenteraad toch alle elementen bij zijn beslissing betrokken, dan is het volgens verzoekers “plausibel” dat hij geen voorstel tot afschaffing van de betrokken buurtweg had geformuleerd. De deputatie is slechts bevoegd wanneer de gemeenteraad “alle pertinente elementen in acht genomen, op basis van haar discretionaire bevoegdheid beslist tot een afschaffingsvoorstel”. Volgens verzoekers is het duidelijk dat de deputatie te dezen “slechts kon beslissen om geen positief gevolg te geven aan het afschaffingsvoorstel van de gemeenteraad”.

Beoordeling

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

5.2. Verzoekers gaan er in hun middel volledig aan voorbij dat de gemeenteraad van de gemeente Grimbergen ertoe gehouden was om aan het met gezag van gewijsde beklede vonnis van de vrederechter van het kanton Grimbergen van 5 september 2016 (zie randnummer 3.2) 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. Hun betoog dat het “plausibel” is dat de gemeenteraad geen voorstel tot afschaffing van de betrokken buurtweg had geformuleerd indien hij alle elementen bij zijn beslissing had betrokken, kan gezien het voormelde geen bijval vinden.

5.3. Verzoekers kritiek dat de gemeenteraad het aspect van het gemotoriseerd verkeer op de kwestieuze buurtweg niet afdoende bij zijn beoordeling heeft betrokken, gaat er bovendien aan voorbij dat de buurtweg voor het overgrote deel over parkeerplaatsen met “biggenruggen” blijkt te lopen, waardoor het volgens de eerste verwerende partij “fysiek onmogelijk [is] dat de buurtweg nog een wegfunctie [kan] vervullen voor gemotoriseerd verkeer”.

5.4. Het middel is hoe dan ook ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6. Verzoekers voeren in een tweede middel de schending aan van artikel 105 van de Grondwet en van de artikelen 27 en 28 van de buurtwegenwet, alsook bevoegdheidsoverschrijding.

6.1. In een *eerste middelonderdeel* stellen verzoekers dat de deputatie “slechts dan bevoegd [is] wanneer de gemeenteraad, alle pertinente elementen in acht genomen, op basis van haar discretionaire bevoegdheid [...] tot een afschaffingsvoorstel [beslist]”. Wanneer de gemeenteraad nalaat om een “dergelijke, voldoende afgewogen beslissing te nemen”, kan de deputatie dit gebrek niet opvangen door haar eigen appreciatie met betrekking tot de mobiliteit in de plaats te stellen. Volgens verzoekers is er “[i]n dit perspectief [...] sprake van bevoegdheidsoverschrijding”.

6.2. In een *tweede middelonderdeel* stellen verzoekers dat de intrekking door de tweede bestreden beslissing is ingegeven door het feit dat de deputatie blijkbaar “officieus” afschrift heeft ontvangen van de beroepsschriften die krachtens artikel 28 van de buurtwegenwet aan de minister waren gericht. Volgens hen is het echter niet aan de deputatie “maar aan de Vlaamse regering om [...] de kwestieuze beroepsschriften in het kader van het goedkeuringstoezicht te beoordelen”.

Beoordeling

7.1. Gelet op het gestelde bij de beoordeling van het eerste middel (randnummers 5.2 en 5.3) is het eerste middelonderdeel ongegrond.

7.2. Verzoekers overtuigen er voorts niet van dat het tweede bestreden besluit gevitieerd is door de omstandigheid dat de deputatie rekening heeft gehouden met de in het kader van het goedkeuringstoezicht tot de minister gerichte beroepsschriften tegen haar beslissing van 27 april 2017.

Het tweede middelonderdeel wordt eveneens verworpen.

7.3. Het middel moet in zijn beide onderdelen hoe dan ook als ongegrond verworpen worden.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8. Verzoekers voeren in een derde middel machtsafwending aan.

Zij menen dat de eerste bestreden beslissing door machtsafwending is aangetast “aangezien het afschaffingsvoorstel niet is ingegeven door redenen die op pertinente wijze verband houden met het behoud of afschaffen van de kwestieuze buurtweg, maar louter uit vrees geconfronteerd te worden met een schadeclaim van de projectontwikkelaar die op de weg een project hoopt te realiseren en een jarenlange procedure met betrekking tot deze claim”. Onder verwijzing naar persuittreksels, wijzen zij erop dat deze vrees aan de basis ligt van het gewijzigd stemgedrag van B., gemeenteraadslid voor Groen, die op de gemeenteraadszitting van 26 januari 2017 eerst “neen” stemde en op de gemeenteraadszitting van 23 februari 2017 plots “ja” stemde.

Beoordeling

9.1. Wie machtsafwending aanvoert, moet daartoe voldoende ernstige, welbepaalde en overeenstemmende vermoedens aandragen waaruit kan worden afgeleid dat het bestuur zijn bevoegdheid heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid hem gegeven is. Opdat er van machtsafwending sprake kan zijn, moet daarenboven dit andere oogmerk het enige doel van de bestreden beslissing zijn.

9.2. Gelet op het gestelde onder randnummer 5.2 alleen al, kan te dezen van machtsafwending geen sprake zijn.

9.3. Het middel is hoe dan ook ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

10. Verzoekers voeren in een vierde middel de schending aan van de artikelen 27 en 28 van de buurtwegenwet en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij menen dat de bestreden beslissingen ten onrechte beweren dat de buurtweg geen verbindende functie voor voetgangers meer zou hebben. Volgens hen gaan deze beweringen in tegen de vaststellingen die de vrederechter heeft gedaan, die ter plaatse zelf heeft vastgesteld dat de verbindende functie voor voetgangers wel degelijk aanwezig is. Verzoekers wijzen er in dit verband op dat de vrederechter in zijn proces-verbaal van vaststelling van 4 augustus 2016 heeft vastgesteld “dat [d]e parking [...] niet [is] voorzien van een omheining zodat het voor voetgangers mogelijk is de parking te betreden”. De bestreden beslissingen gaan volgens verzoekers “wat het aspect van het gemotoriseerd verkeer dat nog mogelijk is op de buurtweg, evenals wat de verbindende functie van de voetweg buiten de parking betreft, uit van onjuiste feiten”.

Beoordeling

11.1. In zijn onder randnummer 3.2 vermelde vonnis, waarin wordt geoordeeld dat de kwestieuze buurtweg kan afgeschaft worden, overwoog de vrederechter onder meer:

“Sedert de aanleg van de Brusselse Ring in het begin van de 80-er jaren van de vorige eeuw, [...] de buurtweg nr. 3 op Parking C als het ware geprangd [zit] tussen een op- en afrittencomplex van de autosnelweg; voetgangers welke zonder de bepaling van art. 21 van het K.B. van 01.12.1975 houdende het Wegverkeersreglement te overtreden, de buurtweg wensen te bereiken, dienen thans een omweg te maken.”

In het proces-verbaal van plaatsopneming van 4 augustus 2017 stelt de vrederechter onder meer vast:

“[...]

Eisers tonen ons de plaats waar volgens hen het oude tracé van de Buurtweg begint. Op die plaats grenst de parking aan de op- en afritten van autosnelweg R0. [...]

Aan het andere uiteinde grenst parking C aan een afrit. [...] De parking is niet voorzien van een omheining zodat het voor voetgangers mogelijk is de parking te betreden.

Mr. Bouckaert, raadsman van eisers, laat opmerken dat het deel van de parking grenzend aan de afrit niet omheind is, maar dat er wel een omheining aanwezig is langs de Romeinse Steenweg.

Op interpellatie van Mr. Bouckaert, verklaren de aanwezige buurtbewoners dat zij thans verplicht zijn een omweg te maken langs de Romeinse Steenweg ten einde zich via de parking te voet richting Wommel te begeven.

De raadsman van de gemeente Grimbergen preciseert dat er geen openbaar gebruik meer is van de buurtweg waarvan het tracé loopt over de 'biggenruggen' van de parking[...]."

11.2. Het gegeven dat parking C sedert het begin van de jaren 80 langs twee zijden tussen een op- of afrit van de autosnelweg, die voor niet-gemotoriseerd verkeer verboden is, geprangd zit, impliceert dat de buurtweg nr. 3, wat het traag verkeer betreft, al sedert die tijd niet ononderbroken doorloopt. Voorts 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. Bovendien blijken buurtbewoners een omweg langs de Romeinsesteenweg te moeten maken om zich via de parking richting Wommel te begeven.

Door in die omstandigheden aan te nemen dat de kwestieuze voetweg voor voetgangers geen verbindende functie meer heeft, gaan de bestreden besluiten de grenzen van de redelijkheid niet te buiten.

11.3. In zoverre in het verzoekschrift nog wordt aangevoerd dat de bestreden beslissingen ook wat "het aspect van het gemotoriseerd verkeer dat nog mogelijk is op de buurtweg" betreft "van onjuiste feiten" uitgaat, is het middel onvoldoende uitgewerkt en onontvankelijk.

11.4. Het middel wordt verworpen.

V. Kosten

12. Er is reden verzoekers in de kosten te verwijzen, daarin begrepen zijnde een rechtsplegingsvergoeding voor de eerste verwerende partij en één rechtsplegingsvergoeding ten behoeve van de tweede en de derde 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 en derde verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de eerste verwerende partij en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de tweede en de derde verwerende partijen gezamenlijk.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen 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