RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 251.243 van 9 juli 2021
in de zaak A. 228.002/X-17.490

In zake : Etienne DE PELSMAECKER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bram Vandromme
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Nelson Mandelaplein 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD GERAARDSBERGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Colin De Beir
kantoor houdend te 9500 Geraardsbergen
Pastorijstraat 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

LIDL BELGIUM GMBH & CO. KG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dominique Devos, Filip De Preter en Bert Van Herreweghe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 april 2019, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Geraardsbergen van 2 oktober 2018 strekkende tot het “goedkeuren van een aangepast opmetingsplan” in het kader van de “openbare verkoop van een deel van een perceel stadseigendom gelegen langs de Astridlaan (Trambaan)”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 12 juli 2019. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 mei 2021.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthijs De Bruyn, die *loco* advocaat Colin De Beir verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Linde Moons, die *loco* advocaten Dominique De Vos, Filip De Preter en Bert Van Herreweghe verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker 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. De tussenkomende partij is eigenaar van het terrein aan de Astridlaan 92/98 te Geraardsbergen, waarop zich een door haar geëxploiteerde supermarkt bevindt. Zij is tevens eigenaar van het terrein met een villa aan de Astridlaan 88. Tussen beide terreinen van de tussenkomende partij ligt een perceel waarop vroeger een tramlijn liep (hierna: het perceel met de oude tramzate).

Verzoekster is eigenaar van meerdere percelen gelegen ten noorden van het perceel met de oude tramzate.

4. Op 8 september 2015 stemt de gemeenteraad van de stad Geraardsbergen principieel in met de desaffectatie en de openbare verkoop van het perceel met de oude tramzate.

5. Op 28 september 2015 wordt een notaris aangesteld om de openbare verkoop te organiseren.

6. Op 31 maart 2017 stelt de aangestelde beëdigd landmeter een schattingsverslag op.

7. Op 7 april 2017 maakt de aangestelde beëdigd landmeter een opmetingsplan op. Dit opmetingsplan bevat een tekstkader met de vermelding “recht van overgang naar de achterliggende percelen [van verzoekster] op [het perceel met de oude tramzate]”.

8. Bij besluit van 23 mei 2017 gaat de gemeenteraad van de stad Geraardsbergen definitief akkoord met de openbare verkoop van het perceel met de oude tramzate, het bijhorend opmetingsplan en schattingsverslag, dat geldt als minimale verkoopprijs, alsook met het door de notaris opgemaakte ontwerp van proces-verbaal van openbare verkoop en de eenvormige algemene verkoopsvoorwaarden.

9. Op 16 mei 2018 maakt de aangestelde beëdigd landmeter een opmetingsplan op. Dit plan is identiek met het op 7 april 2017 opgemaakte opmetingsplan (randnr. 7), zij het dat het tekstkader met de vermelding “recht van overgang naar de achterliggende percelen [van verzoekster] op [het perceel met de oude tramzate]” weggelaten is.

10. Met een besluit van 2 oktober 2018 keurt de gemeenteraad van de stad Geraardsbergen het in het vorige randnummer bedoelde opmetingsplan goed. Dit is het bestreden besluit, dat luidt:

> “[…]
> Details
> Gelet op [het besluit van 23 mei 2017] houdende definitief akkoord met de openbare verkoop van [het perceel met de oude tramzate] en de goedkeuring van het bijhorende dossier met […] het bijhorende opmetingsplan en schattingsverslag […],
> Overwegende dat het goedgekeurde opmetingsplan onterecht een recht van overgang ten gunste van een aangelande vermeldde;
> Gelet op het verslag van 16 mei 2018 van [de] landmeter […], waaruit na verder onderzoek blijkt dat er geen enkel recht van overgang ten gunste van genoemde aangelande bestaat;
> Gelet op het in die zin aangepaste opmetingsplan van 16 mei 2018;
> […]
> Besluit
> Artikel 1:
> Het opmetingsplan opgemaakt door [de] landmeter […] goed te keuren
> Artikel 2:
> Afschrift van deze beslissing wordt bezorgd aan genoemde landmeter en [de] notaris
> […].”

11.1. Tegen het bestreden besluit dient verzoekster klacht in bij de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen. In haar klacht stelt verzoekster dat zij beschikt over een recht van overgang over het perceel met de oude tramzate.

11.2. Op 28 februari 2019 deelt de waarnemend gouverneur aan verzoekster mee dat hij geen toezichtsbeslissing neemt. Daarbij licht hij het volgende toe:

> "Of er daadwerkelijk hetzij een conventioneel recht van overgang ten gunste van [het terrein van verzoekster], dan wel een publiekrechtelijke erfdienstbaarheid van overgang ten gunste van het publiek rust op het te verkopen perceel […], is een privaatrechtelijke kwestie die alleen kan worden beslecht door de burgerlijke rechtbank."

12.1. Op 27 april 2020 dagvaardt verzoekster de verwerende partij voor de burgerlijke rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Oudenaarde. Zij vordert om voor recht te zeggen dat het perceel met de oude tramzate niet kan worden vervreemd, minstens dat dit perceel bezwaard is met een publiekrechtelijke erfdienstbaarheid van doorgang of een recht van overgang.

12.2. Bij tussenvonnis van 23 juni 2020 verklaart de burgerlijke rechtbank van eerste aanleg zich bevoegd om kennis te nemen van de vordering van verzoekster.

IV. Ontvankelijkheid van de tussenkomst

Exceptie van verzoekster

13. In haar memorie van wederantwoord betwist verzoekster de ontvankelijkheid van de tussenkomst van de tussenkomende partij. Verzoekster werpt op dat de tussenkomende partij nalaat de eigendomstitels neer te leggen van de percelen waarvan zij beweert eigenaar te zijn. Verzoekster vervolgt dat de tussenkomende partij de ontwikkelingsmogelijkheden van haar eigen achterliggende percelen volledig hypothekeert door de desaffectatie van het perceel met de oude tramzate te verdedigen.

Beoordeling

14. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de tussenkomende partij bij haar laatste memorie al haar eigendomstitels voegt. Verder komt het niet aan verzoekster toe om in de plaats van de tussenkomende partij te bepalen welk standpunt voor haar het meest voordelig is.

De aangevoerde exceptie van onontvankelijkheid van de tussenkomst wordt verworpen.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie van de verwerende partij en de tussenkomende partij

15.1. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij als exceptie op dat de Raad van State geen rechtsmacht heeft om zich over het onderhavige beroep uit te spreken. Verzoekster komt immers met haar beroep op voor haar beweerd recht van overgang. Met de waarnemend gouverneur, dient evenwel te worden vastgesteld dat de vraag of verzoekster al dan niet beschikt over een recht van overgang of uitweg, een zuiver burgerrechtelijke kwestie betreft waarvoor enkel de burgerlijke rechtbanken bevoegd zijn. Het komt de Raad van State niet toe om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijk en rechtstreeks voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

15.2. De tussenkomende partij voert in haar memorie tot tussenkomst dezelfde exceptie aan.

16. In haar memorie van wederantwoord repliceert verzoekster dat het debat niet louter over een recht van overgang gaat. Het debat gaat ook over het ontbreken van een definitieve desaffectatie, en dus de grondslag tot een openbare verkoop, en het niet in rekening brengen van actuele en nieuwe elementen bij het nemen van beslissingen over dit dossier. Dit betreft aldus een motiveringsgebrek van de bestreden beslissing, en de beslissingen die eraan ten grondslag liggen, wat de Raad van State wel degelijk bevoegd maakt.

Bovendien staat vast dat de bestreden beslissing expliciet en onterecht aan verzoekster het recht van overgang ontzegt. Dit raakt uiteraard haar belangen. De verwerende partij miskent haar eigen dossierstukken waaruit blijkt dat het perceel met de oude tramzate als weg gebruikt wordt.

17. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat het gebrek aan rechtsmacht van de Raad van State geïllustreerd wordt door verzoeksters dagvaarding van 27 april 2020 en het daarop volgende tussenvonnis van de burgerlijke rechtbank van eerste aanleg van 23 juni 2020. Met die dagvaarding heeft verzoekster zelf erkend dat het om een zuiver burgerrechtelijke kwestie gaat, waarover de Raad van State geen rechtsmacht heeft.

18. In haar laatste memorie wijst de tussenkomende partij er op dat volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie het rechtsprekend orgaan met rechtsmacht niet slechts moet geïdentificeerd worden aan de hand van de inhoud van het voorgelegde debat, maar ook aan de hand van het werkelijk voorwerp van het beroep. Het beroep van verzoekster komt op tegen de vaststelling door de gemeenteraad van een opmetingsplan waarop geen recht van overgang wordt vermeld. Zij wenst de vernietiging daarvan te bekomen, zodat de partijen terugvallen op een eerder door de gemeenteraad goedgekeurd opmetingsplan, dat wél een recht van overgang vermeldt. Het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het ingestelde vernietigingsberoep is dus het erkennen van een recht van overgang. Dat de argumenten die worden ingeroepen om dat werkelijk voorwerp te bereiken, niet louter betrekking hebben op het recht van overgang zelf, is niet determinerend om te bepalen welke rechter rechtsmacht heeft.

19. In haar laatste memorie repliceert verzoekster dat uit het tussenvonnis van de burgerlijke rechtbank van eerste aanleg van 23 juni 2020 geenszins een gebrek aan rechtsmacht van de Raad van State kan worden afgeleid. Zowel de Raad van State als een burgerlijke rechter kunnen zich over de (on)wettigheid van een overheidsbeslissing buigen. Bovendien betreft het tussenvonnis een bevoegdheidsvraag tussen de vrederechter en de rechtbank van eerste aanleg. Het besluit is dat de Raad van State zich niet onbevoegd hoeft te verklaren.

Beoordeling

20. De in de artikelen 144, eerste lid, en 145 van de Grondwet bedoelde geschillen over subjectieve rechten behoren – altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft en in principe, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken. Onder voorbehoud van een – in dit geval niet bestaande – toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

21. Met de verwerende partij en de tussenkomende partij moet worden vastgesteld dat het onderhavige beroep tot nietigverklaring in wezen de vraag aan de orde stelt naar het bestaan van een subjectief recht van overgang.

Aan deze vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door het enkele feit dat verzoekster ten gronde ook – met de woorden van haar memorie van wederantwoord – “een motiveringsgebrek van de bestreden beslissing, en de beslissingen die eraan ten grondslag liggen” aanvoert. Hetzelfde geldt voor de in verzoeksters laatste memorie aangehaalde omstandigheden dat het tussenvonnis van de burgerlijke rechtbank van eerste aanleg van 23 juni 2020 een bevoegdheidsvraag tussen de vrederechter en de rechtbank van eerste aanleg betreft en dat zowel de Raad van State als een burgerlijke rechter zich over de (on)wettigheid van een overheidsbeslissing kunnen buigen.

22. Het werkelijke en rechtstreekse voorwerp van het geschil is de erkenning van een subjectief recht van overgang.

De aangevoerde exceptie is gegrond. De Raad van State is zonder rechtsmacht om van het voorliggende beroep tot nietigverklaring kennis te nemen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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 negen juli tweeduizend eenentwintig, 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.**