

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.182 van 10 maart 2022
in de zaak A. 229.631/X-17.622**

In zake : 1. Peter BRAEM
 2. Margaretha SAELS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sam Voet
 kantoor houdend te 3190 Boortmeerbeek
 Groenstraat 56
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE SINT-KATELIJNE-WAVER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kris Lens
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Grote Nieuwedijkstraat 417
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 november 2019, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 7 oktober 2019 van de gemeenteraad van de gemeente Sint-Katelijne-Waver tot definitieve vaststelling van het rooilijnplan voor de Populierenstraat te Sint-Katelijne-Waver.

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 Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 oktober 2021.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sam Voet, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Leen Vanbrabant, die *loco* advocaat Kris Lens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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. Tussen de Kanadastraat, de Lindestraat en de Liersesteenweg te Sint-Katelijne-Waver bevindt zich een binnengebied dat ongeveer in het midden doorsneden wordt door de doodlopende Populierenstraat. Krachtens het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan Mechelen is dit binnengebied gelegen in woongebied.

Eerste verzoeker woont aan de Populierenstraat nr. 21 en tweede verzoekster aan de Populierenstraat nr. 25. Verzoekers zijn eigenaar van hun woonpercelen, die gelegen zijn aan de westzijde van de straat. Tegenover verzoekers' woonpercelen – aan de oostzijde van de Populierenstraat – bevindt zich een terrein dat nog niet voor woningbouw ontwikkeld is en gebruikt wordt door de hondenclub (hierna: het hondenclubterrein).

4. Voor het hondenclubterrein wordt eind 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Katelijne-Waver een verkavelingsaanvraag met wegaanleg ingediend. Bedoeling is ter hoogte van de woningen van de verzoekers de feitelijk bestaande oostelijke rooilijn van de Populierenstraat ongeveer tien meter oostwaarts op te schuiven, zodat ten oosten van de bestaande rijbaan een parallelle rijbaan kan worden gecreëerd.

5.1. Op 24 juni 2019 stelt de gemeenteraad van de gemeente Sint-Katelijne-Waver voor de Populierenstraat een ontwerp van rooilijnplan voorlopig vast.

5.2. Uit het bij het ontwerp gevoegde grafische plan blijkt dat ter hoogte van de woningen van verzoekers de oostelijke rooilijn van de Populierenstraat ongeveer tien meter oostwaarts wordt verschoven.

5.3. Tijdens het van 8 juli tot 9 augustus 2019 georganiseerde openbaar onderzoek dienen verzoekers een bezwaarschrift in.

6.1. Bij besluit van 7 oktober 2019 stelt de gemeenteraad van de gemeente Sint-Katelijne-Waver het rooilijnplan voor de Populierenstraat definitief vast. Dit is het bestreden besluit. Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 11 oktober 2019.

6.2. In het definitief vastgestelde rooilijnplan wordt niets gewijzigd ten opzichte van wat in randnummer 5.2 is vermeld.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

7.1. Het eerste middel is genomen uit de schending “van het verbod op machtsafwending, schending van artikelen 144 en 145 van de Grondwet,

artikel 42 van het Gemeentedecreet, artikelen 2 en 9 van het Decreet d.d. 8 mei 2009 houdende de vaststelling en realisatie van de rooilijnen [hierna: het rooilijnendecreet], schending van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening dd. 15 mei 2009 (afgekort als ‘VCRO’) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de materiële motiveringsplicht en het *fair-play* beginsel, het redelijkheids-, vertrouwens- en zorgvuldigheidsbeginsel”.

7.2. Volgens verzoekers is het enige reële motief van het bestreden besluit het creëren van verkavelbaarheid ten bate van welbepaalde private verkavelaars. De twee in het bestreden besluit aangehaalde argumenten – meer bepaald dat de weguitrusting van de Populierenstraat verouderd zou zijn en dat de begraafplaats zou worden ontsloten – zijn er enkel om het werkelijke private doel te maskeren. Met verwijzing naar ’s Raads arrest nr. 245.537 van 26 september 2019 (hierna: het arrest-Peeters), stellen verzoekers dat besturen die al te ver meegaan in de wensen van ontwikkelaars en daaromtrent afspraken maken, het zichzelf onmogelijk maken om nog objectief de betrokken belangen af te wegen. Uit het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Begraafplaats Elzestraat’ van 2010 blijkt dat de begraafplaats voldoende ontsloten wordt door de bestaande openbare weginfrastructuur. In 2016 is voor de verkavelaars al een oplossing bedisseld bij gebrek aan akkoord van de eigenaars over wier gronden de wegenis van de verkaveling zou moeten lopen. Verzoekers benadrukken dat het verkavelingsplan uit 2017 en het door het bestreden besluit vastgestelde rooilijnplan identiek zijn. Voorts beweert de verwerende partij dat zij de bestaande erfdienstbaarheden op het einde van de straat beter wil organiseren en de rooilijn wil bekijken in functie van de nog te ontwikkelen woonzone. De overheid kan echter niet eenzijdig zakelijke rechten, zoals conventionele erfdienstbaarheden, wijzigen.

8. In hun memorie van wederantwoord voegen verzoekers toe dat het college van burgemeester en schepenen van de verwerende partij het met betrekking tot het bestreden besluit heeft over een “doorstart” van het wegenisdossier uit de verkavelingsaanvraag. Het is kristalhelder dat er afspraken gemaakt zijn tussen de gemeente en de verkavelaars met het oog op het ten laste nemen van de kosten van de wegaanleg en dat de gemeente de formele

besluitvorming in de door de verkavelaars gewenste richting stuurt.

9. In hun laatste memorie betreuren verzoekers dat blijkbaar verwacht wordt dat zij een hard bewijs bijbrengen van het bestaan van een voorafgaande afspraak tussen de verkavelaars en de verwerende partij. Dergelijke overeenkomsten zijn immers meestal mondeling gemaakt, en als er al een geschrift van zou bestaan, kan toch niet van verzoekers worden verwacht dat zij een kopie voorleggen als stuk?

Beoordeling

10. Wie machtsafwending aanvoert, moet daartoe voldoende ernstige, welbepaalde en overeenstemmende vermoedens aandragen waaruit kan worden afgeleid dat andere dan rechtmatige doeleinden door het bestuur werden nagestreefd. Daarenboven moet, opdat van machtsafwending sprake kan zijn, het ongeoorloofde oogmerk het enige doel van de bestreden beslissing zijn geweest.

11. Verzoekers ontkennen niet dat in de bestaande situatie het hondenclubterrein onvoldoende ontsloten is om het voor woningbouw te ontwikkelen.

Uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat de eerste doelstelling van het bestreden besluit er in bestaat het hondenclubterrein te ontsluiten zodat de in het gewestplan voorziene woonbestemming gerealiseerd kan worden. Dit is een rechtmatig doel voor een rooilijnplan. Anders dan verzoekers blijkbaar menen, wordt dit doel niet onrechtmatig door het enkele feit dat de verwerende partij zou weten dat de eigenaars van het hondenclubterrein bereid zijn tot het aanleggen op hun kosten van de parallelle rijbaan en tot gratis grondafstand van het deel van hun terrein dat binnen de nieuwe rooilijnen zal liggen.

12. Voorts past het bestreden besluit ook in de doelstelling om een bijkomende ingang naar de begraafplaats te creëren. De opwerping dat – zoals verzoekers schrijven – deze begraafplaats “reeds perfect ontsloten [is] via twee andere openbare wegen”, maakt de laatstgenoemde doelstelling niet onwettig.

13. Anders dan het geval was in de zaak die in het arrest-Peeters voorlag, moet te dezen worden vastgesteld dat niet blijkt dat de verwerende partij zich in een overeenkomst met private ontwikkelaars die dateert van vóór het aanvatten van de reguliere procedure zou hebben geëngageerd om het bestreden plan aan te nemen. Aan de voorgaande vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de omstandigheid dat het college van burgemeester en schepenen van de verwerende partij het bestreden besluit heeft aangemerkt als een “doorstart” van het wegenisdossier uit de verkavelingsaanvraag.

Daargelaten de vraag of artikel 1.1.4 VCRO te dezen toepasselijk is, overtuigen verzoekers er niet van dat de verwerende partij niet in alle objectiviteit, zonder vooringenomenheid de verschillende op het spel staande belangen gelijktijdig heeft kunnen afwegen.

14. Verzoekers maken geen schending van de aangevoerde rechtsregels aannemelijk door op te werpen dat de verwerende partij niet eenzijdig zakelijke rechten, zoals conventionele erfdienstbaarheden, mag wijzigen.

15. De conclusie is dat verzoekers er niet van overtuigen dat er geen deugdelijke redenen van algemeen belang zouden zijn voor de wijziging van de rooilijnen van de Populierenstraat of dat de aangevoerde rechtsregels anderszins zouden zijn geschonden.

16. Het middel wordt verworpen.

B. Het tweede middel

Het aangevoerde middel

17.1. Het tweede middel is genomen uit de schending van de artikelen 2 en 9 van het rooilijnendecreet, evenals van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

17.2. Verzoekers voeren aan dat het bij het bestreden besluit horende innameplan incorrect is. Meer bepaald wordt voor de woning van eerste verzoeker een strook met een breedte van één meter binnen de rooilijnen opgenomen, terwijl niet wordt vermeld dat deze strook behoort tot het woonperceel van eerste verzoeker. In het verzoekschrift worden een foto van een opmetingsplan evenals een foto van de bestaande toestand opgenomen. Er wordt toegelicht dat de laatstgenoemde strook samen met de rijbaan “mee geasfalteerd [werd] omdat dat visueel veel mooier was dan klinkers”.

Verzoekers vervolgen dat in het bestreden besluit ten onrechte wordt beweerd dat dit besluit geen impact heeft op het eigendomsrecht. Uiteraard is dit wél zo: het rooilijnplan zal de grondslag vormen voor onteigening.

18. In hun memorie van wederantwoord voegen verzoekers toe dat het feit dat de verwerende partij uit zou zijn gegaan van kadasterplannen geen enkele rechtvaardiging kan zijn van een onzorgvuldige aanpak.

19. In hun laatste memorie insisteren verzoekers dat de inname van het woonperceel van eerste verzoeker ten onrechte nergens is vermeld.

Beoordeling

20. De door verzoekers voorgelegde foto's bevatten geen duidelijke aanduiding van de betrokken kadastrale grens van eerste verzoekers woonperceel. Op het bij het bestreden besluit horende grafische plan is de betrokken grens daarentegen wél duidelijk ingetekend. Afgaand op dit plan, behoort de kwestieuze strook met een breedte van één meter niet tot het woonperceel van eerste verzoeker. Uit wat in het middel wordt aangevoerd, blijkt niet dat het ten onrechte is dat in het bestreden besluit wordt overwogen dat er geen inname van het laatstgenoemde perceel dient te gebeuren.

21. Anders dan verzoekers blijkbaar menen, volgt uit het feit dat het bestreden rooilijnplan de grondslag kan vormen voor onteigeningen niet dat het onterecht zou zijn dat in het bestreden besluit is overwogen dat de “definitieve

vaststelling van het rooilijnplan [...] nog niet de verschuiving van het eigendomsrecht tot gevolg [heeft] van de grondstroken, behorend binnen de toekomstige rooilijn” en dat “er nog niet wordt geraakt aan mogelijke erfdienstbare rechten, gevestigd op een grondstrook, [die] deel zal uitmaken van de openbare weg na de realisatie van de toekomstige rooilijn”.

22. Het middel wordt verworpen.

C. Het derde middel

Het aangevoerde middel

23.1. Het derde middel is genomen uit de schending van “artikel 1, 1^e Protocol bij het EVRM, de artikelen 10, 11, 16 en 144-145 van de Grondwet en schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

23.2. Verzoekers voeren aan dat de motivering van het bestreden besluit tegenstrijdig is daar, enerzijds, wordt gesteld dat er geen impact is op het eigendomsrecht en, anderzijds, wordt erkend dat er onteigeningen zullen gebeuren. De intenties van de verwerende partij zijn ook onduidelijk. Zal men de betreffende gronden onteigenen? Wil men de verkavelaars kosteloos rechten op andermans grond laten verwerven? Volgens verzoekers wordt er niet eens voorzien in een billijke schadeloosstelling, daar in de bestreden beslissing de stelling wordt verdedigd dat “gebeurlijk” een billijke vergoeding zal worden voorzien in het geval van onteigeningen.

Verzoekers benadrukken dat een rooilijnplan een eigendomsbeperking is en dat in het kader van een procedure tot het vaststellen van zo’n plan alle betrokken partijen het recht hebben om te weten wat er zal gebeuren met hun eigendom. In dit geval is het natuurlijk duidelijk waarom men dit alles zo vaag en in het midden houdt: deze hele operatie is er enkel om private verkavelaars ter wille te zijn, waarmee de gemeente al lang afspraken heeft gemaakt naar kostenallocatie toe.

24. In hun memorie van wederantwoord voegen verzoekers toe dat uit de rechtsleer blijkt dat rooilijnplannen eigendomsbeperkingen inhouden die vaak zeer ingrijpend kunnen zijn en ook een bron van rechtsonzekerheid kunnen vormen.

25. In hun laatste memorie insisteren verzoekers dat er, zoals zij in hun eerste middel hebben aangetoond, geen werkelijk motief van algemeen belang is dat het bestreden besluit kan schragen.

Beoordeling

26. Vooreerst moet er op worden gewezen dat de eigendomsbeperkingen die voortvloeien uit een rooilijnplan toegestaan zijn indien ze beantwoorden aan een rechtmatig evenwicht tussen het algemeen belang van de gemeenschap en de bescherming van de grondrechten van het individu.

Dat dit evenwicht er te dezen niet zou zijn, wordt door verzoekers betwist met een herhaling van het eerste middel. Zoals hiervoor is gebleken (randnrs. 10 tot 16), dient dit middel evenwel verworpen te worden.

27. Zoals de Raad van State in herinnering bracht in zijn arrest nr. 223.804 van 11 juni 2013, draagt het louter vaststellen van een rooilijnplan het eigendomsrecht van de getroffen oppervlakte niet over en kunnen de grondinnames vereist ter realisatie van een rooilijnplan niet alleen verwezenlijkt worden door onteigening, maar ook via minnelijke aankoop van die innames of via kosteloze grondafstand van de aangelanden.

Anders dan verzoekers dit zien, is het feit dat er later tot onteigening kan worden overgegaan niet tegenstrijdig met het feit dat het bestreden besluit als zodanig geen impact heeft op het eigendomsrecht.

Zoals de verwerende partij toelicht, hangt de vraag of er te dezen voor de innames gebruik zal worden gemaakt van onteigening, aankoop of grondafstand, af van de houding die de betrokken eigenaars zullen aannemen.

Verzoekers maken niet aannemelijk dat er enige onwettigheid zou volgen uit het enkele feit dat de verwerende partij op het ogenblik van het vaststellen van het bestreden rooilijnplan nog geen duidelijkheid kon geven over welke van de drie formules voor elk van de betrokken percelen zal worden gebruikt.

Er blijkt evenmin dat er enige onwettigheid zou kleven aan de stelling van de verwerende partij dat er gebeurlijk een billijke en voorafgaande schadeloosstelling zal worden uitbetaald. De gebeurtenis waar deze stelling naar verwijst is immers klaarblijkelijk het feit dat er voor een perceel overgegaan wordt tot onteigening omdat de eigenaar niet bereid is in te gaan op een voorstel tot minnelijke aankoop of kosteloze grondafstand.

28. De verzoekende partij die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, moet dit in haar verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen.

Te dezen brengen verzoekers geen dergelijke gegevens bij.

29. Het middel wordt verworpen.

V. Kosten

30. 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 tweedelijsbijstand”, 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 bijdrage.

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, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De door de verzoekende partijen onterecht betaalde bijdrage van 20 euro wordt aan hen terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien maart tweeduizend tweeëntwintig, 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