

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.689 van 3 februari 2023
in de zaak A. 231.383/X-17.760**

In zake : Martine DE BEVERE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stefaan Verbouwe en Rutger Robijns
kantoor houdend te 1150 Brussel
Tervurenlaan 270
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE HULDENBERG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Rasschaert
kantoor houdend te 9620 Zottegem
Gentse Steenweg 323
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 juli 2020, strekt tot de nietigverklaring van:

- a. het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Huldenberg van 28 mei 2020 tot het “openstellen van verlengde voetweg 7” te Ottenburg en
- b. het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg van 4 juni 2020 waarbij een landmeter-expert de opdracht krijgt over te gaan tot afpaling van “de gemeenteweg, in het verlengde van Gemeenteweg 7 Ottenburg richting Bilandestraat” als trage weg, beslist wordt over te gaan tot onderhouds- en herstelwerkzaamheden van deze weg en de bevoegde gemeentedienst de opdracht krijgt “de publieke doorgang te vrijwaren op korte termijn”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 253.704 van 10 mei 2022 wordt het debat heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat belast met een aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een aanvullend verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een aanvullende laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een aanvullende laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 oktober 2022.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Rutger Robijns, die verschijnt voor verzoekster, en advocaat Karel Verbestel, die *loco* advocaat Wim Rasschaert verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

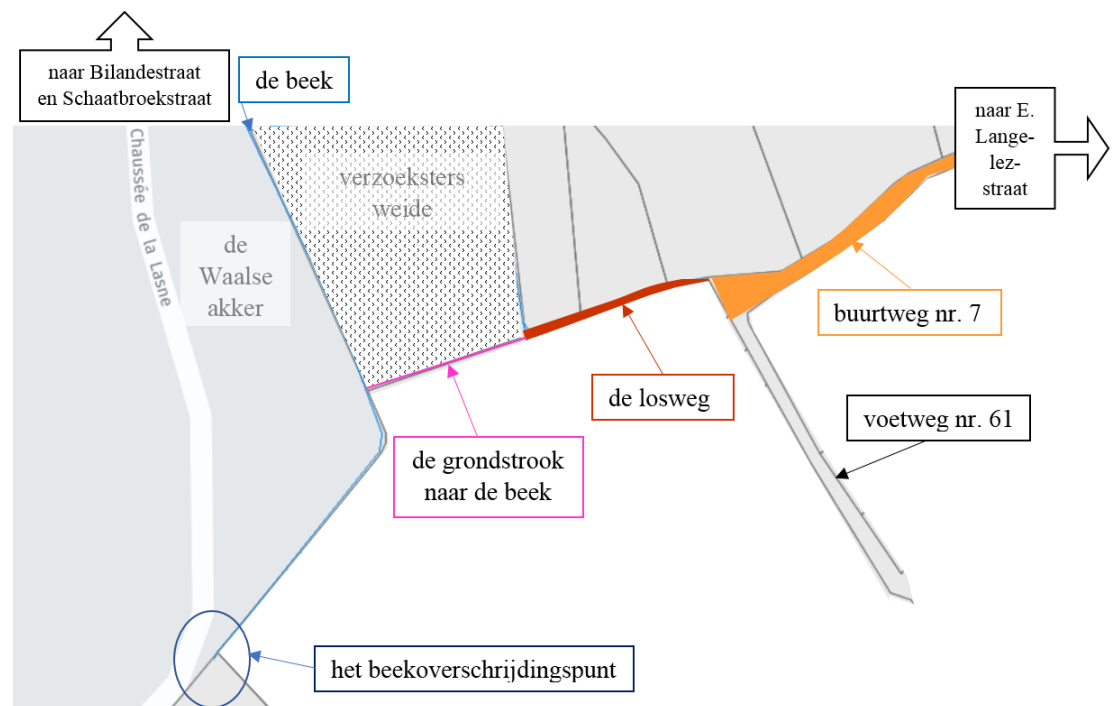
Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. In Ottenburg, dit is een deelgemeente van de gemeente Huldenberg, loopt de in de Atlas der Buurtwegen opgenomen buurtweg nr. 7 van de Ernest Langelezstraat naar het kruispunt met de voetweg nr. 61. Ten westen van dit kruispunt ligt een ongeveer 60 meter lange grondstrook, die door verzoekster

als “losweg” wordt aangeduid (hierna: de losweg). De losweg mondt uit op een weide waarvan verzoekster eigenaar is (hierna: verzoeksters weide). In het verlengde van de losweg loopt tussen een prikkeldraadafsluiting aan de zuidelijke zijde van verzoeksters weide en een parallelle prikkeldraadafsluiting aan de noordelijke zijde van de tegenoverliggende weide een grondstrook met een lengte van ongeveer 50 meter, die eindigt aan een beek (hierna: de grondstrook naar de beek). In het midden van deze beek ligt de grens tussen het Vlaamse Gewest (gemeente Huldenberg) en het Waalse Gewest (gemeente Waver). Ten westen van de beek, in de gemeente Waver, ligt een agrarisch perceel dat paalt aan de *Chaussée de la Lasne* (Laansesteenweg) en dat hierna aangeduid zal worden als de Waalse akker. In het noorden sluit de Laansesteenweg aan op de Bilandestraat en de Schaatbroekstraat. Ongeveer 100 meter ten zuiden van verzoeksters weide ligt een perceel waarop de laatstgenoemde beek in een ondergrondse buis loopt zodat ze via de begane grond overschreden kan worden om de Laansesteenweg te bereiken (hierna: het beekoverschrijdingspunt). Aan het beekoverschrijdingspunt raakt het grondgebied van de gemeente Huldenberg de Laansesteenweg.

Ter verduidelijking volgt hierna een schematische weergave van de toestand ter plaatse.



4. Op 25 juli 2019 richt verzoekster een klacht aan de verwerende partij waarin ze betoogt dat de grondstrook naar de beek een “kuddescheiding” is. In deze klacht stelt verzoekster het volgende:

“De laatste tijd komen meer en meer wandelaars [...] die een doorgang zoeken naar Ottenburg. Sommigen doorkruisen [de Waalse akker], en gebruiken dan de kuddescheiding om de losweg te bereiken die op Ottenburg naar onze weide leidt, en vervoegen dan de Ernest Langelezstraat.

Wanneer er wordt op gewezen dat doorgang op privé eigendom slechts mag mits toestemming wordt vaker geantwoord ‘dat dit een weg is met vrije doorgang’, hoewel de inrichting van de kuddescheiding op het tegenovergestelde wijst, en de Atlas der buurtwegen eveneens bewijs van het tegendeel levert. Soms wordt zelfs verwezen naar de gemeente.

Volgens de plaatselijke overlevering zou er tot begin van de jaren tachtig van vorige eeuw op een andere plaats een doorgang geweest zijn, die [het beekoverschrijdingspunt] vervoegde [...]. Op de Atlas der buurtwegen blijkt die echter niet voor te komen, en hij zou dus in elk geval zijn afgeschaft.

Bij dezen danken wij de gemeente om elke verwarring betreffende het bestaan van een weg via voormelde kuddescheiding en [de Waalse akker] te vermijden, en verzetten wij ons tegen elk initiatief de kuddescheiding tot onderdeel te maken van een openbare weg van welke categorie ook.”

5. In de loop van de volgende maanden komen er bij de gemeente Huldenberg verschillende klachten binnen omtrent het afsluiten van “het verlengde” van buurtweg nr. 7.

In één van deze klachten wordt het volgende gesteld:

“De laatste 2 jaren hebben we [...] spijtig genoeg gemerkt dat iemand het laatste deel van buurtweg 7 – het tracé tussen de Chaussée de la Lasne en het knooppunt met voetweg 6 – herhaaldelijk afsluit met touw/prikkeldraad/betonnen paal. Graag hadden we geïnformeerd of dit deel van de weg nog steeds door het publiek mag gebruikt worden? [...] Op de website van de Vlaamse overheid (<https://www.geopunt.be>) vindt men over deze weg maar weinig informatie. Enkel op een aantal historische kaarten [...] lijkt buurtweg 7 niet dwars door het midden van [de Waalse akker] te lopen, maar lijkt eerder de beek te volgen aan de Vlaamse kant tot deze [het beekoverschrijdingspunt] bereikt [...] Vandaag de dag kan dit traject langs de beek te voet niet gebruikt worden daar de breedte van de strook tussen de beek en de omheining van de wei te smal is. Op Google Maps ziet men in [de Waalse akker] de sporen die wandelaars gemaakt hebben.”

6. In de loop van de maanden maart-mei 2020 verzamelt de verwerende partij verschillende handtekeningen op een voorgedrukt document waarin de ondertekenaars verklaren dat zij “voetweg 7 en de verbinding naar Chaussée de Lasne reeds voor 1989 gebruikt [...] hebben”. Op dit document is de hierna weergegeven schets afgebeeld waarop de Waalse akker – net als het grondgebied van de gemeente Huldenberg – blauw is ingekleurd en op deze akker – in het verlengde van de grondstrook naar de beek – een stippellijn is aangebracht tussen de beek en de Laansesteenweg (hierna: de schets op het voorgedrukt document van de ondertekenaars).



7.1. Met het eerste bestreden besluit van 28 mei 2020 beslist de gemeenteraad van de gemeente Huldenberg tot het “openstellen van verlengde voetweg 7” te Ottenburg.

7.2. In het eerste bestreden besluit wordt onder meer het volgende gesteld:

“Feiten en context

Reeds meer dan 30 jaar bestaat de verbinding van Ottenburg via Voetweg 7 en het verlengde naar Chaussée de la Lasne. Deze verbinding is een essentieel onderdeel van het fijnmazig wegennetwerk.

Deze verbinding wordt veel gebruikt door wandelaars en lopers die zich vanuit Ottenburg naar de Bilande en de Schaatbroekstraat wensen te begeven.

Einde 2019 werd deze verbinding ineens afgesloten. Wandelaars stonden ineens voor een voldongen situatie. Het is aan de gemeente om in het algemeen belang deze situatie recht te zetten.

Het is bewezen dat deze verbinding meer dan 30 jaar gebruikt werd. De getuigenverklaringen tonen dit zwart op wit aan.

In 2015 werd de gemeente Huldenberg gedagvaard door dhr. Van Damme voor het historisch gevoerde beleid inzake trage wegen. Dit geschil resulteerde in een dadingsovereenkomst tussen de gemeente en dhr. Van Damme (GR 18 juni 2015) waarbij de gemeente zich engageerde om per jaar zeven trage wegen aan te pakken.

[...]

Argumentatie

Voetweg 7 en de verbinding die nu afgesloten is naar de Chaussée de la Lasne is een essentieel onderdeel van het fijnmazige netwerk voor wandelaars en lopers die vanuit Ottenburg naar de Billande en de Schaatbroekstraat willen wandelen.

Deze verbinding bestaat meer dan 30 jaar. De getuigenverklaringen zijn daar het bewijs van.

Door het nieuwe decreet Gemeentewegen heeft de gemeente nu de juridische middelen om deze verbinding om te zetten naar een gemeenteweg. Het onderhoud van deze weg valt vanaf dan wel voor de gemeente.”

8.1. Met het tweede bestreden besluit van 4 juni 2020 neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg drie beslissingen: een landmeter-expert krijgt de opdracht over te gaan tot afpaling van “de gemeenteweg, in het verlengde van Gemeenteweg 7 Ottenburg richting Bilandestraat” als trage weg, er wordt overgegaan tot onderhouds- en herstelwerkzaamheden van deze weg en de bevoegde gemeentedienst krijgt de opdracht “de publieke doorgang [te] vrijwaren op korte termijn”.

8.2. In het tweede bestreden besluit wordt onder meer het volgende gesteld:

“Voorgeschiedenis

De gemeenteraad oordeelde op 28 mei 2020 dat het verlengde van gemeenteweg 7 te Ottenburg door het publiek werd gebruikt gedurende de voorbije 30 jaar.

Feiten en context

Het oordeel over 30 jaar publiek gebruik is een bevoegdheid van de gemeenteraad in toepassing van artikel 13§2 van het decreet gemeentewegen

van 3 mei 2019. Dit oordeel impliceert dat de gemeenteraad het college van burgemeester en schepenen volgende opdrachten geeft:

- ☐ de opmaak van een rooilijnplan
- ☐ vrijwaring en beheer van de weg overeenkomstig de instrumenten en handhavingsbevoegdheden opgenomen in het decreet gemeentewegen van 3 mei 2019.

[...]

Argumentatie

Op basis van het Decreet gemeentewegen heeft de gemeente herwaarderings- en beheerplicht (Artikel 34), hetwelk ook afdwingbaar is via afpaling (Artikels 31, 32 en 33). Starten met de opmaak van een afpalingsplan ter voorbereiding van een rooilijnplan is dus billijk, aangezien het vastleggen van de ligging en de breedte van de trage weg op het terrein de mogelijkheid creëert om als bevoegde partij zowel de rooilijn te bepalen als de decretale rol als handhaver en beheerder te vervullen. Voor zowel beheerder, publieke gebruiker als de betrokken eigenaar(s) verstrekt een afpalingsplan juridische duidelijkheid.

[...]

Uit het besluit van de gemeenteraad vloeien een aantal verplichtingen voort, o.a. het toepassen van de handhavingsbevoegdheden zoals hoofdstuk 6 van het decreet gemeentewegen van 3 mei 2019.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunten van de partijen

9.1. In het enige middel wordt onder meer de schending aangevoerd van artikel 13, § 1, van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’ (hierna: het gemeentewegendecreet) en van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

9.2. Volgens verzoekster heeft de gemeenteraad van de verwerende partij de ingeroepen rechtsregels geschonden door het “verlengde van voetweg 7” als gemeenteweg in aanmerking te nemen. Het bestreden besluit is gebaseerd op feitelijk onjuiste gegevens, daar dit “verlengde” in werkelijkheid doodloopt op de beek. Bovendien is er gebruik gemaakt van een foutieve kaart die de indruk geeft dat de verbinding naar de Laansesteenweg op het grondgebied van Huldenberg zou liggen. Er is geen rekening gehouden met de onbevoegdheid van de gemeente Huldenberg voor wat betreft het grondgebied van de gemeente Waver, die tot het Waalse Gewest behoort.

10. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij aan dat “de feitelijke overwegingen [...] zeer duidelijk weergegeven [zijn]” in de bestreden besluiten. Volgens de verwerende partij wordt de grens van de gemeente Huldenberg correct weergegeven op de schets op het voorgedrukte document van de ondertekenaars, meer bepaald door een dunne blauwe lijn, ten oosten van de dikke blauwe lijn. Ten onrechte veronderstelt verzoekster dat de dikke blauwe grens de gemeentegrens zou aanduiden. Bovendien geeft verzoekster “niet aan in welke mate[...] een verkeerd aangeduide (*quod non!*) gemeentegrens een negatieve invloed kan hebben op de vaststelling dat de grondstrook [...] reeds meer dan 30 jaar door het publiek wordt gebruikt”.

Voorts wijst de verwerende partij er op dat er in het Waalse Gewest een gelijkaardige regeling is voorzien als in het Vlaamse Gewest, zodat ook de gemeente Waver een grondstrook welke reeds 30 jaar of meer wordt gebruikt door het publiek als een gemeenteweg kan aanmerken. De gemeente Huldenberg kan niet verantwoordelijk worden gesteld voor het officieel vaststellen van het publiek gebruik van een strook op het grondgebied van de gemeente Waver, maar er dient te worden opgemerkt dat er langs de gemeentegrens een alternatieve route naar het beekoverschrijdingspunt loopt (hierna: de alternatieve route). De route door de Waalse akker, waarvoor de gemeente Huldenberg niet bevoegd is, is duidelijk te zien op de luchtfoto van Google Earth uit 2014. Daarnaast maken ook de verschillende klachten die de gemeente heeft ontvangen na de afsluiting van de weg duidelijk dat de voetweg doorloopt tot aan de Laansesteenweg.

De verwerende partij besluit dat verzoekster totaal de mist ingaat wanneer zij beweert dat de bestreden besluiten niet correct gemotiveerd zouden zijn.

11.1. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij vooreerst dat de stelling volgens welke het tracé van de betrokken weg zou doodlopen op de beek en de Waalse akker niet kan worden gevolgd. Wandelaars volgen immers het tracé dat is weergegeven op de schets op het voorgedrukt document van de

ondertekenaars, zodat zij “wel degelijk toegang tot de betwiste weg [nemen] via de Waalse akker”. Dat er geen onduidelijkheid is over de vraag over welke weg het precies gaat, blijkt ook uit de op het laatgenoemde document afgedrukte foto.

11.2. De verwerende partij voegt er in haar laatste memorie aan toe dat de beek geen hindernis is waar wandelaars of trage weggebruikers door worden gestopt, aangezien deze het merendeel van het jaar droog ligt en makkelijk kan worden gekruist.

Beoordeling

12. Bij het nemen van de administratiefrechtelijke beslissing van de gemeenteraad om de grondstrook als gemeenteweg in aanmerking te nemen oefent de gemeenteraad een discretionaire bevoegdheid uit, waarbij hij – zoals uitdrukkelijk bevestigd wordt door artikel 4, 1°, van het gemeentewegendecreet – het algemeen belang in acht dient te nemen en onder meer dient na te gaan of de weg past in een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening doordacht wegennet.

Het materiële motiveringsbeginsel houdt in dat een besluit van het bestuur moet gedragen worden door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit het besluit zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de overheid zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van een beslissing en ervoor te zorgen dat de juridische en feitelijke aspecten van het dossier deugdelijk worden geïnventariseerd en gecontroleerd, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

13. Te dezen is de inpassing in het gemeentelijk wegennet van de weg waarop het eerste bestreden besluit betrekking heeft verantwoord met de stelling dat hij aansluit op de Laansesteenweg. Terecht wijst verzoekster er op dat deze stelling onjuist is. Er moet immers worden vastgesteld dat de laatstgenoemde

weg doodloopt tegen de beek en dat tussen deze beek en de Laansesteenweg de Waalse akker ligt.

14. Deze vaststelling wordt geenszins ontkracht door de op het voorgedrukte document van de ondertekenaars afgedrukte foto waarop uitsluitend de grondstrook naar de beek en de omliggende weides en akkers te zien zijn.

Aan de in het vorige randnummer gedane vaststelling wordt evenmin afbreuk gedaan door de in de memorie van antwoord opgeworpen elementen dat er op een luchtfoto van Google Earth uit 2014 sporen van wandelaars op de Waalse akker te zien zijn en dat de gemeente Waver de decretale mogelijkheid heeft om de grondstrook die samenvalt met deze sporen aan te merken als gemeenteweg. Het blijkt immers niet dat de gemeente Waver van die decretale mogelijkheid gebruik zou hebben gemaakt – of zelfs maar de intentie daartoe zou hebben – noch dat er over de Waalse akker enige anderszins erkende weg zou lopen.

15. Voorts moet worden vastgesteld dat de schets op het voorgedrukte document van de ondertekenaars – dit is het stuk uit het administratief dossier dat de betrokken weg aanduidt – bepaald misleidend is. Niet alleen wordt op die schets aangegeven dat de weg waarop het eerste bestreden besluit betrekking heeft ook door de Waalse akker zou lopen, bovendien is nagelaten te verduidelijken dat de dunne blauwe lijn tussen deze akker en verzoeksters weide een beek betreft. Uit geen enkel element kan worden afgeleid dat de verwerende partij bij het nemen van het eerste bestreden besluit stilgestaan zou hebben bij de aanwezigheid van deze beek. Dat de beek – zoals de verwerende partij ter terechtzitting beweert – door avontuurlijke wandelaars gemakkelijk overschreden kan worden, toont niet aan dat dit feitelijk aspect van het dossier in de bestuurlijke fase deugdelijk zou zijn geïnventariseerd en gecontroleerd.

De bewering in de memorie van antwoord dat er ook een – op de schets op het voorgedrukt document niet aangeduide – alternatieve route zou bestaan waarlangs wandelaars niet over de (oever van) de beek moeten springen, vermag de hiervoor vastgestelde onwettigheden niet goed te maken, al was het

maar omdat de verwerende partij de vaststelling in het auditoraatsverslag dat deze alternatieve route ontoegankelijk is niet tegenspreekt.

16. Het enige middel is in de aangegeven mate gegrond.

De onwettigheid van het eerste bestreden besluit brengt de onwettigheid van het – daarop gesteunde en voortbouwende – tweede bestreden besluit mee.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Huldenberg van 28 mei 2020 tot het “openstellen van verlengde voetweg 7” te Ottenburg en het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg van 4 juni 2020 waarbij een landmeter-expert de opdracht krijgt over te gaan tot afpaling van “de gemeenteweg, in het verlengde van Gemeenteweg 7 Ottenburg richting Bilandestraat” als trage weg, beslist wordt over te gaan tot onderhouds- en herstelwerkzaamheden van deze weg en de bevoegde gemeentedienst de opdracht krijgt “de publieke doorgang te vrijwaren op korte termijn”.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde gemeenteraadsbesluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoekster.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie februari tweeduizend drieëntwintig, 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