

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.749 van 24 september 2024
in de zaken A. 235.145/X-18.040 (I)
237.629/X-18.263 (II)**

In zake : 1. K.V.
 2. Y.V.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Flamey en Glenn Declercq
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE BEVEREN
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 *sub* I, ingesteld op 2 december 2021, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Beveren
van 28 september 2021 “Verzoekschrift voor opheffing van trage weg tussen
Molenstraat en Texam omwille van dertigjarig niet-gebruik – Weigering”.

 Het beroep *sub* II, ingesteld op 31 oktober 2022, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Beveren
van 26 oktober 2021 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan ‘Texamsite’ te Beveren (Kieldrecht).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 257.383 van 20 september 2023 worden de beide zaken samengevoegd.

De verwerende partij heeft in beide zaken een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben in beide zaken een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft in beide zaken een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben in beide zaken een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft in beide zaken een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 mei 2024.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Glenn Declercq, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Ruben Merckx, die *loco* advocaat Wim Rasschaert verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

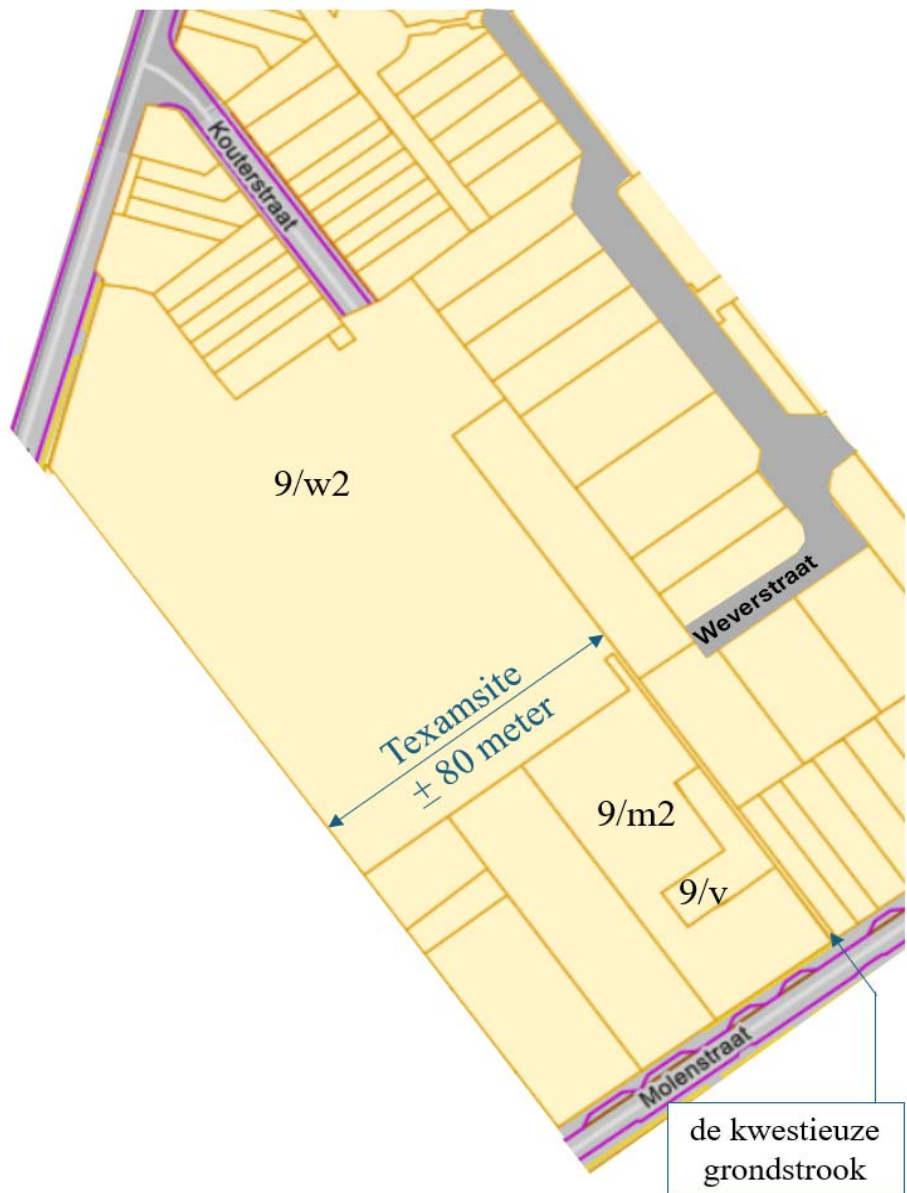
Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoekers wonen in de Molenstraat te Kieldrecht, dit is een deelgemeente van de gemeente Beveren. Hun woonterrein – waarvan zij eigenaar zijn – is kadastraal gekend als Beveren, afdeling 6, sectie D, nrs. 9/m2 en 9/v. Zowel de noordelijke als de oostelijke grens van dit woonterrein palen aan het perceel dat kadastraal bekend is als Beveren, afdeling 6, sectie D, nr. 9/w2, waarop vroeger het bedrijf Texam gevestigd was. Aan de voornoemde noordelijke grens heeft het perceel nr. 9/w2 een breedte van ongeveer 80 meter (hierna: de Texamsite). Aan de voornoemde oostelijke grens heeft het perceel nr. 9/w2 een breedte van ongeveer 1,2 meter. Deze ongeveer 1,2 meter brede strook (hierna: de kwestieuze grondstrook) verbindt de Texamsite met de Molenstraat.

De woning van verzoekers bevindt zich ongeveer tien meter ten westen van de kwestieuze grondstrook.

Ter verduidelijking is hierna een uittreksel uit het kadasterplan van de basiskaart van de website geopunt.be weergegeven, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



3.2. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgesteld gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren, is de Texamsite voor het overgrote gedeelte gelegen in gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen.

3.3. Op 23 september 2010 koopt de gemeente Beveren het perceel nr. 9/w2 aan.

4.1. Op 23 februari 2021 stelt de gemeenteraad van de gemeente Beveren het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) 'Texamsite' voorlopig vast.

4.2. Het ontwerp-RUP bestemt de Texamsite tot “Zone voor wonen” (artikel 1). Op het bij dit ontwerp horende grafisch plan loopt een groene stippellijn over de kwestieuze grondstrook die een trage weg aanduidt. Deze stippellijn loopt van de Molenstraat naar de Weverstraat. Voor deze trage weg legt artikel 4.1 volgend bestemmingsvoorschrift op:

“De verbinding is bedoeld voor het trage verkeer zoals fietsers, voetgangers, etc.”

5.1. Van 12 maart tot 11 mei 2021 wordt over het ontwerp van gemeentelijk RUP een openbaar onderzoek gehouden.

5.2. Op 7 en 11 mei 2021 dienen verzoekers bezwaarschriften in waarin ze de in het ontwerp-RUP voor de kwestieuze grondstrook voorziene bestemming als trage weg bekritisieren. Verzoekers stellen dat ten gevolge van een dertigjarig niet-gebruik door het publiek deze grondstrook feitelijk is gaan behoren tot hun eigendom.

6. Eveneens op 11 mei 2021 richten verzoekers aan de gemeenteraad van de gemeente Beveren een verzoekschrift om de trage weg tussen de Molenstraat en de Texamsite op te heffen. Ook hierin argumenteren zij dat ten gevolge van een dertigjarig niet-gebruik door het publiek de kwestieuze grondstrook feitelijk is gaan behoren tot hun eigendom. Zij voegen eraan toe dat het gezien “de visuele-, geluids-, en privacyhinder die een heringebruikname zou veroorzaken in hoofde van verzoekers, het wenselijk is om de voormalige ontsluitingsweg formeel, krachtens een uitdrukkelijke gemeenteraadsbeslissing [op te heffen]”.

7.1. Met een besluit van 28 september 2021 verwerpt de gemeenteraad van de gemeente Beveren het in het vorige randnummer bedoelde verzoekschrift. Dit is het bestreden besluit in de zaak *sub I* (hierna: de weigeringsbeslissing).

7.2. In de weigeringsbeslissing wordt onder meer het volgende overwogen:

“inhoudelijke argumenten

o de intekening als zachte ontsluiting in het RUP is vanuit mobiliteitsoogpunt wel zinvol omdat de connectie[s] met Kouterstraat en Weverstraat telkens naar het noorden leiden en deze zuidelijke ontsluiting duidelijk bijdraagt aan een fijnmazig netwerk van trage wegen zoals bedoeld in artikel 3 van het Gemeentewegendecreet.

o de argumenten op vlak van verregaande aantasting van het rustige woongenot en de privacy worden niet gevolgd omdat de trage weg grenst aan garage (bijgebouw) en niet vlakbij de woning zelf. Bij de toekomstige inrichting kan hier bovendien ook rekening me[e] gehouden worden.”

8.1. De gemeenteraad van de gemeente Beveren stelt het gemeentelijk RUP ‘Texamsite’ definitief vast met het in de zaak *sub II* bestreden besluit van 26 oktober 2021 (hierna: het gemeentelijk RUP). Er worden geen wijzigingen doorgevoerd ten opzicht van wat in randnummer 4.2 is vermeld.

Van het laatstgenoemde besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 september 2022.

8.2. In de toelichtingsnota bij het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP wordt het volgende gesteld:

“Een 1,2m brede ontsluiting [van de Molenstraat] naar de Weverstraat voor trage weggebruikers is mogelijk sinds de aankoop van het perceel [nr. 9/w2] door de gemeente. [...] Deze toegangsweg [...] is oneigenlijk ingenomen én gevoegd bij de tuin van een aanpalende eigenaar.”

IV. Onderzoek van de middelen

Uiteenzetting van de middelen

9.1. De verzoekers voeren de schending aan van artikel 1 van het Eerste Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens [hierna: het Eerste Protocol], artikel 16 van de Grondwet, het algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten, de

artikelen 2.2.5 en 2.2.6 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordering (hierna: VCRO), de artikelen 13 en 14 van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’ (hierna: gemeentewegendecreet), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, minstens het materiële motiveringsbeginsel, en het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

Voorts vorderen verzoekers de “onwettig- en buitentoepassingverklaring op grond van artikel 159 van de Grondwet van [de weigeringsbeslissing]”.

9.2. Verzoekers lichten toe dat hun woning de voormalige bedrijfswoning is van de in 1946 opgestarte textielfabriek Texam. De gehele site, inclusief de daarbij horende bedrijfswoning, was vroeger in eigendom van de familie van de tweede verzoekster. Om de toegang van de werknemers tot de fabriek te vergemakkelijken is in de loop van de jaren 1960 een informeel weggetje aangelegd naast de woning, dat dienst bleef doen tot de fabriek verkocht werd in 1985. Op het ogenblik van die verkoop werd het padje opnieuw bij de woning gevoegd. Samen met de sluiting van de fabriek verdween dus de zuidelijke ontsluitingsweg richting de Molenstraat. Volgens verzoekers bewijst de gemeente niet dat zij eigenaar zou zijn van de kwestieuze grondstrook. De bewijsmiddelen die verzoekers in hun op 11 mei 2021 ingediend verzoek hebben opgenomen tonen aan dat er sinds 1985 geen publiek gebruik meer is geweest van deze grondstrook. De ontsluitingsweg werd immers vervangen door een groenblijvende haag en over of door een haag kan men niet lopen. Verzoekers stellen dat de door hen bijgebrachte foto's genoegzaam het niet-gebruik als openbare weg en dus het gebrek aan enige terechte bezitsclaim in hoofde van de gemeente uitwijzen. Bovendien is de verkrijgende verjaring ten voordele van verzoekers reeds ingetreden vóór 1 september 2019, dit is de datum van inwerkingtreding van het gemeentewegendecreet. Reeds voor die datum was de kwestieuze grondstrook door onbruik geen weg meer, zodat het gemeentewegendecreet niet toepasselijk is op deze strook.

9.3. Verzoekers vervolgen dat het gemeentelijk RUP hen er – zonder dat ze worden onteigend – toe verplicht om hun privéterrein open te stellen voor het publiek, en om de kwestieuze grondstrook te laten gebruiken door het publiek als een trage toegangsweg. Op die manier gaat artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP verder dan het louter formuleren van bestemmings-, inrichtings- en/of beheersvoorschriften in de zin van artikel 2.2.5, § 1, eerste lid, 3°, VCRO en komen deze stedenbouwkundige voorschriften neer op een *de facto* onteigening zonder dat daartoe de geëigende procedure werd gevolgd.

9.4. Ten slotte bekritiseren verzoekers de in de weigeringsbeslissing uitgedrukte “inhoudelijke argumenten”. Zij wijzen erop dat de Texamsite zowel vanuit de Weverstraat, als vanuit de Kouterstraat bereikbaar is. De toekomstige bewoners van de Texamsite zullen dus van die straten gebruik kunnen maken. De gemeenteraad toont niet aan waarom het problematisch zou zijn dat zowel de Weverstraat als de Kouterstraat naar het noorden leiden. Via één van deze twee straten kan men immers perfect via de aansluitende straten voor een zuidelijke rijrichting kiezen. Volgens verzoekers toont de verwerende partij voorts niet aan dat de trage verbinding via de kwestieuze grondstrook noodzakelijk zou zijn als schakel van een fijnmazig netwerk van trage wegen. Uit het bestreden besluit blijkt niet dat de betrokken ontsluiting noodzakelijk is voor de vrijwaring van lokaal toerisme, noch dat deze deel zou uitmaken van een wandel- of fietsnetwerk en al evenmin dat het de bedoeling zou zijn om aan de hand van de ontsluiting een multifunctionele beleving van de open ruimte te bewerkstelligen. Uit het bestreden besluit blijkt ook niet op welke manier deze trage weg specifiek zou bijdragen tot een veilige mobiliteit, wanneer er reeds twee ontsluitingswegen voor de Texamsite beschikbaar zijn, en de gemeente niet aantoont dat deze onveilig zouden zijn en er nood zou zijn aan een derde, veilige route. Bovendien is de kwestieuze grondstrook op enkele luttele meters van verzoekers’ woning gelegen. Deze korte afstand zal zonder enige twijfel aanleiding geven tot inkijk en bijgevolg privacyschending en aantasting van het woongenot. Wandelaars, joggers, fietsers, enzovoort zullen perfect kunnen binnenkijken in verzoekers’ tuin en woning.

10. In hun memories van wederantwoord stellen verzoekers dat de trage weg via de kwestieuze grondstrook niet nodig is en disproportionele hinder veroorzaakt. De verwerende partij gaat eraan voorbij dat de tweede haag – die westelijk van die grondstrook staat – in werkelijkheid een zeer laag haagje is dat op geen enkele manier bescherming kan bieden tegen inkijk.

Verzoekers herhalen dat het gemeentelijk RUP hen ertoe verplicht hun eigendom open te stellen voor het publiek, zonder dat zij worden onteigend.

11. Wat de aangevoerde middelen betreft, stellen verzoekers in hun laatste memorie in de zaak *sub* II voor om volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

“Schendt artikel 14 Gemeentewegendecreet, waarin bepaald is dat gemeentewegen alleen worden opgeheven door een bestuurlijke beslissing en niet kunnen verdwijnen door niet gebruik, waarbij de gemeenteraad evenwel op basis van de vaststelling van een dertigjarig niet gebruik door het publiek kan overgaan tot de uitdrukkelijke opheffing van de gemeenteweg, de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met artikel 144 Grondwet, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het recht op toegang tot de rechter, met het beginsel van gezag van gewijsde van de rechterlijke beslissing en met het beginsel van de scheiding der machten, doordat aan de gemeenteraad de eenzijdige mogelijkheid wordt geboden om zich al dan niet uit te spreken over de verkrijgende verjaring van een 30 jaar in onbruik geraakte gemeenteweg, niettegenstaande deze bevoegdheid uitsluitend aan de rechtelijke macht toekomt?”.

Beoordeling

12. Met de door hen voorgestelde prejudiciële vraag willen verzoekers vernemen of het feit dat het exclusief aan de justitiële rechter toekomt om te oordelen over burgerlijke rechten eraan in de weg staat dat – zoals artikel 14, § 2, van het gemeentewegendecreet voorschrijft – de gemeenteraad een beslissing neemt of er al dan niet sprake is van een dertigjarig niet-gebruik door het publiek.

In het arrest nr. 130/2021 van 7 oktober 2021 heeft het Grondwettelijk Hof een beroep dat gericht was tegen artikel 14 van het gemeentewegendecreet verworpen op grond van volgende overwegingen:

“B.24.2. Hoewel het Hof niet bevoegd is om rechtstreeks te toetsen aan artikel 144 van de Grondwet, het recht op toegang tot een rechter[, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het beginsel van gezag van gewijsde van de rechterlijke beslissing en het beginsel van de scheiding der machten], is het wel bevoegd om de bestreden bepalingen te toetsen aan de artikelen 10, 11, 13 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de voormelde grondwets- en internationale bepalingen.

B.24.3. Artikel 144 van de Grondwet bepaalt:

‘Geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken.

De wet kan echter, volgens de door haar bepaalde nadere regels, de Raad van State of de federale administratieve rechtscolleges machtigen om te beslissen over de burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissingen’.

B.24.4. Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie bij het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen. Artikel 144 van de Grondwet waarborgt dat de geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken behoren.

Die bepalingen staan niet eraan in de weg dat de overheid, in dit geval de gemeenteraad, een beslissing neemt inzake een burgerlijk recht, voor zover tegen die beslissing beroep kan worden ingesteld bij een rechtbank van de rechterlijke macht.

B.24.5. De vaststelling door de gemeenteraad er al dan niet sprake is [...] van een dertigjarig niet-gebruik overeenkomstig artikel 14, § 2, van het bestreden decreet, kan bij de bevoegde rechter worden betwist.”

Daar het Grondwettelijk Hof reeds uitspraak heeft gedaan op een beroep met een identiek onderwerp, ziet de Raad van State geen reden om de voorgestelde prejudiciële vraag te stellen.

13. Zowel een betwisting over wie er eigenaar is van een bepaalde grondstrook als een betwisting over de vaststelling door de gemeenteraad of er al dan niet sprake is van een dertigjarig gebruik door het publiek betreffen burgerlijke rechten, zodat het aan de justitiële rechter toekomt om erover te oordelen.

De hiervoor in randnummer 9.2 weergegeven middelonderdelen zijn niet ontvankelijk daar zij er wezenlijk op neerkomen dat de Raad van State dient te oordelen inzake een betwisting over wie er eigenaar is van een bepaalde grondstrook en inzake een betwisting over de vaststelling door de gemeenteraad dat niet blijkt dat er sprake is van een dertigjarig niet-gebruik door het publiek.

14. Voorts is het ten onrechte dat verzoekers beweren dat het gemeentelijk RUP hen ertoe verplicht hun eigendom open te stellen voor het publiek, zonder dat de bedding van de weg wordt onteigend. Indien, met name na een uitspraak van de burgerlijke rechter, zou komen vast te staan dat verzoekers eigenaar zijn van de kwestieuze grondstrook en dat hun woonterrein niet (langer) bezwaard is met een publiekrechtelijke erfdienstbaarheid van doorgang, zal de verwerende partij de in het gemeentelijk RUP voorziene trage weg enkel kunnen realiseren door die grondstrook te onteigenen of in der minne van verzoekers aan te kopen.

Daar het steunt op een onjuist uitgangspunt, kan het in randnummer 9.3 weergegeven middelonderdeel niet overtuigen.

15. Tot slot maken verzoekers niet aannemelijk dat de in de weigeringsbeslissing uitgedrukte “inhoudelijke argumenten” – die weergegeven zijn in randnummer 7.2 – de grenzen van de redelijkheid te buiten gaan of anderszins onwettig zijn.

Verzoekers gaan er immers aan voorbij dat het in artikel 3 van het gemeentewegendecreet bedoelde “fijnmazig netwerk van trage wegen” er onder meer toe strekt om enkel voor voetgangers en fietsers toegankelijke openingen te creëren doorheen de bouwblokken die afgebakend zijn door de door het gemotoriseerd verkeer gebruikte straten, zodat de trage weggebruikers geen omweg moeten maken langs deze straten. Te dezen zal de betrokken trage weg fietsers en voetgangers toelaten om van de Texamsite zuidwaarts naar de Molenstraat door te steken, zodat zij geen omweg moeten maken via de door het gemotoriseerd verkeer gebruikte Kouterstraat of Weverstraat.

Voorts maken verzoekers niet aannemelijk dat het ten onrechte zou zijn dat de verwerende partij heeft aangenomen dat de kwestieuze grondstrook “niet vlakbij [hun] woning zelf” gelegen is en dat naar aanleiding van de inrichting van de trage weg de gepaste maatregelen kunnen worden genomen om hun woonterrein af te schermen, zodat verzoekers niet onevenredig worden getroffen.

16. Al de aangevoerde middelen worden verworpen.

V. Conclusie

17. De verwerping van alle aangevoerde middelen brengt mee dat de beroepen hoe dan ook moeten worden verworpen.

Anders dan de verwerende partij meent, is het beroep in de zaak *sub II* niet kennelijk onrechtmatig en is er geen reden om een verhoogde rechtsplegingsvergoeding toe te kennen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt de beroepen.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de beroepen tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, een bijdrage van 46 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 1540 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. Het teveel betaalde rolrecht ten bedrage van 400 euro en de te veel betaalde bijdrage ten belope van 20 euro in de zaak *sub I* worden terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vierentwintig september tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Johan Lust