

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.463 van 21 februari 2025
in de zaak A. 238.272/X-18.320**

In zake : de GEMEENTE ZEMST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Liesbeth Peeters, Astrid Engelen en Mathieu Vereecke
kantoor houdend te 2300 Turnhout
Parklaan 126 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steven Van Garsse en Koen De Metsenaere
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Prins Boudewijnlaan 18
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

K.P.
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 27 januari 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 13 november 2022 tot inwilliging van het beroep van de tussenkommende partij tegen het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zemst van 21 april 2022 tot definitieve vaststelling van het rooilijnplan waarbij buurtwegen nrs. 71 en 72 worden gewijzigd en buurtweg nr. 73 gedeeltelijk wordt opgeheven (hierna: het bestreden ministerieel besluit).

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 27 maart 2023. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Adjunct-auditeur Evelien De Taeye heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend met een verzoek tot voortzetting van het geding. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 januari 2025.

Kamervoorzitter Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid Engelen, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Koen De Metsenaere, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Sophie De Maeijer, die *loco* advocaat Kris Lens verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Evelien De Taeye 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. Met het besluit van 16 december 2021 stelt de gemeenteraad van de gemeente Zemst voorlopig het ontwerp van rooilijnplan vast voor het wijzigen van de buurtwegen nrs. 71 en 72 en het gedeeltelijk opheffen van buurtweg nr. 73.
- 3.2. Tijdens het van 25 januari tot 25 februari 2022 gehouden openbaar onderzoek dient de tussenkomende partij een bezwaarschrift in.
- 3.3. Met het besluit van 21 april 2022 stelt de gemeenteraad van de gemeente Zemst het rooilijnplan definitief vast (hierna: het gemeenteraadsbesluit van 21 april 2022).
- 3.4. Tegen het gemeenteraadsbesluit van 21 april 2022 stelt de tussenkomende partij een bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse regering.
- 3.5. Met het bestreden ministerieel besluit wordt dit bestuurlijk beroep ingewilligd en wordt het gemeenteraadsbesluit van 21 april 2022 vernietigd.

In dit besluit wordt het volgende overwogen:

“Overwegende dat beroepsindieners [...] van oordeel zijn dat [het gemeenteraadsbesluit van 21 april 2022] moet worden vernietigd omdat de betrokken buurtwegen niet (meer) zouden bestaan. Het deel van buurtweg 73 dat uitkomt op de Linterpoortenlaan zou nooit een buurtweg zijn geweest en zou, samen met de andere betrokken buurtwegen, in ieder geval verjaard zijn aangezien uit het door beroepsindieners voorgebrachte bewijs zou blijken dat er reeds sinds 1989 geen buurtwegen aanwezig waren. Vermits er voor de inwerkingtreding van het Decreet Gemeentewegen op 1 september 2019 geen sprake was van bestaande buurtwegen, zou er tevens ook geen sprake kunnen zijn van gemeentewegen.

Behandeling eerste beroepsargument:

Allereerst dient de toepasselijke wetgeving verduidelijkt te worden. Artikel 14 Decreet Gemeentewegen zou de verjaring van een buurtweg uitsluiten.

Artikel 85 Decreet Gemeentewegen voorziet echter in volgende overgangsbepaling:

‘Alle gemeentelijke wegen en buurtwegen in de zin van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen die bestaan op 1 september 2019, worden voor de toepassing van dit decreet geacht een gemeenteweg te zijn.’

De vraag moet aldus gesteld worden of de betrokken buurtwegen nog steeds bestonden op 1 september 2019. Vóór de inwerkingtreding van het Decreet Gemeentewegen was de ‘Wet van 10 april 1841 op de buurtwegen’ (hierna: Wet Buurtwegen) van toepassing op buurtwegen.

Beroepsindieners menen onder andere dat de betrokken buurtwegen in ieder geval verjaard waren voor de inwerkingtreding van het Decreet Gemeentewegen. Artikel 12 Wet Buurtwegen bepaalt dat verjaring niet mogelijk is ‘zolang [de buurtwegen] dienen tot het openbaar gebruik (...)’. A *contrario* volgde uit die bepaling dat buurtwegen wel vatbaar waren voor verjaring wanneer het openbaar gebruik van de buurtweg had opgehouden. [...]

Beroepsindieners hebben reeds in hun eerdere bezwaarschrift verschillende elementen aangehaald waaruit zij concluderen dat de betrokken buurtwegen (71, 72 en 73) al verjaard waren op het ogenblik van inwerkingtreding van het Decreet Gemeentewegen. Zo heeft men vooreerst een aantal getuigenverklaringen verzameld bij enkele buurtbewoners. [...]

Verder verwezen beroepsindieners ook naar fotomateriaal waaruit zou moeten blijken dat de betrokken buurtwegen niet aanwezig waren doorheen de tijd. Zo verwijst men naar afbeeldingen vanop Google Streetview uit april 2010 en naar een luchtfoto uit 1990 waarop de buurtwegen niet te zien zijn.

Eén en ander wordt nog verder ondersteund door verschillende passages in het administratief dossier van de gemeente Zemst. [...]

Verschiedende elementen, onder andere ook uit het administratief dossier, lijken er dus op te wijzen dat de betrokken buurtwegen al geruime tijd niet meer tot het publiek gebruik bestemd zijn. In het Besluit spreekt de gemeenteraad van de gemeente Zemst dit als volgt tegen:

‘[...] Er werd in het verleden [...] nooit een administratieve procedure tot opheffing voor de weg gevolgd.’

In dat verband moet er echter op worden gewezen dat, in tegenstelling tot wat de gemeenteraad oppert, een overheidsbeslissing tot de buitengebruikstelling van een buurtweg of tot desaffectatie niet vereist is voor de verjaring van een buurtweg overeenkomstig artikel 12 Wet Buurtwegen [...]. *Supra* werd ook reeds rechtsleer geciteerd die stelt dat de verjaring van een buurtweg een feitenkwestie was die losstond van enige beslissing van de overheid.

[...]

[Uit de] cassatierechtspraak in verband met artikel 12 Wet Buurtwegen, [...] blijkt dat een toevallige en enkele overgang al volstaat om deze verjaring te stuiten [...]. De gemeenteraad lijkt zich in het Besluit op deze rechtspraak te baseren. Het loutere feit dat sporadisch gebruik in theorie mogelijk is, staat echter nog niet gelijk aan een bewijs van effectief sporadisch gebruik. In dit dossier ontbreekt ieder spoor van een dergelijke toevallige en enkele overgang, en dus van enig publiek gebruik in de dertigjarige periode vóór de datum van inwerkingtreding van het Decreet Gemeentewegen. Bij gebrek hieraan en gelet op de verschillende door beroepsindieners aangehaalde argumenten, lijken beroepsindieners terecht

een beroep te kunnen doen op de verjaring van de betrokken buurtwegen overeenkomstig artikel 12 Wet Buurtwegen.

Op basis van het administratief dossier, de eigen bewoordingen van de gemeente Zemst daarin en gelet op de door beroepsindieners eerder aangehaalde elementen, kan moeilijk worden aangenomen dat de betrokken buurtwegen nog bestonden op het moment van inwerkingtreding van het Decreet Gemeentewegen. Minstens kan het Besluit in dat opzicht, bij gebrek aan verdere onderbouwing en concrete en pertinente weerlegging van de door beroepsindieners eerder aangehaalde elementen, de Vlaamse Regering niet overtuigen dat een tegenovergestelde lezing verantwoord zou zijn.

Het [...] beroepsargument is gegrond.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4.1. In haar enige middel voert de verzoekende partij onder meer de schending aan van artikel 25 van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’ (hierna: het gemeentewegendecreet) en van het materiële motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

4.2. De verzoekende partij voert aan dat het bestreden ministerieel besluit er ten onrechte van uitgaat dat het aan de verwerende partij toekomt om te oordelen over de verjaring van de wegzate van een in de Atlas der Buurtwegen opgenomen buurtweg.

5. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat het middel de vraag aan de orde stelt wat de exacte draagwijdte is van haar beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van een bestuurlijk beroep tegen een gemeenteraadsbesluit tot definitieve vaststelling van een rooilijnplan of tot opheffing van een gemeenteweg. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, valt de problematiek van de verjaring onrechtstreeks wel degelijk binnen deze beoordelingsbevoegdheid. Artikel 25, § 2, 1°, van het gemeentewegendecreet vermeldt immers expliciet dat verwerende partij kan overgaan tot vernietiging “wegens strijdigheid met dit decreet” en te dezen is de grondslag van het bestreden ministerieel besluit de overgangsbepaling in artikel 85 van het gemeentewegendecreet. Door te voorzien dat alle gemeentelijke wegen en

buurtwegen die bestaan op 1 september 2019 geacht worden een gemeenteweg te zijn, houdt deze overgangsbepaling volgens de verwerende partij een duidelijke afbakening in van het toepassingsgebied van het gemeentewegendecreet. Dit decreet, inclusief de bepalingen op basis waarvan verzoekende partij het betrokken gemeenteraadsbesluit heeft genomen, is immers enkel van toepassing op “gemeentewegen”. *A contrario* volgt uit deze overgangsbepaling dat wanneer er sprake is van een buurtweg die op 1 september 2019 niet bestaat, deze voor de toepassing van dit decreet niet geacht wordt een gemeenteweg te zijn, wat als gevolg heeft dat de bepalingen uit het gemeentewegendecreet op basis waarvan het betrokken gemeenteraadsbesluit werd genomen, niet kunnen worden toegepast. Bijgevolg is het dus wel degelijk een relevante vraag of de betrokken buurtwegen al dan niet reeds verjaard waren op het moment van de inwerkingtreding van het gemeentewegendecreet en diende de verzoekende partij bij het nemen van het gemeenteraadsbesluit houdende de definitieve vaststelling van het rooilijnplan deze elementen in haar besluitvorming te betrekken. De vraag of de beoordeling correct is gebeurd, valt vervolgens onder de beoordelingsbevoegdheid van de verwerende partij in het kader van het georganiseerd bestuurlijk beroep.

6. In haar memorie sluit de tussenkomenende partij zich aan bij het verweer van de verwerende partij. Zij benadrukt dat in het bestreden ministerieel besluit niet wordt geoordeeld over het bestaan van verjaring, maar wordt nagegaan of de gemeente de bepalingen van het gemeentewegendecreet heeft gerespecteerd. Uiteraard mag een gemeente een buurtweg niet als een gemeenteweg beschouwen indien deze juridisch niet meer bestond bij de inwerkingtreding van het gemeentewegendecreet.

7. In haar laatste memorie herhaalt de verwerende partij dat artikel 85 van het gemeentewegendecreet deel uitmaakt van de vernietigingsgronden in het kader van het bestuurlijk beroep bij de Vlaamse regering. Een buurtweg die op 1 september 2019 niet bestaat wordt krachtens artikel 85 niet als een gemeenteweg beschouwd, wat tot gevolg heeft dat de bepalingen van het gemeentewegendecreet niet kunnen worden toegepast. Aangezien een buurtweg op 1 september 2019 nog diende te bestaan om te worden

beschouwd als een gemeenteweg in de zin van het gemeentewegendecreet, is het zeker een relevante vraag of de buurtweg vóór die datum niet reeds verjaard was door een dertigjarig onbruik.

8. In haar laatste memorie benadrukt de tussenkomende partij dat de begrippen “bestaan” en “verjaring” een “compleet andere lading [dekken]” en niet door elkaar mogen worden gebruikt. Op grond van artikel 85 van het gemeentewegendecreet mocht de verwerende partij wel degelijk een uitspraak doen over het al dan niet bestaan van een buurtweg, wat zij in het bestreden ministerieel besluit ook deed.

Volgens de tussenkomende partij is het enige (begin van) bewijs dat door verzoekende partij wordt aangereikt, en dat het juridische – doch niet het feitelijke – bestaan van deze buurtweg zou aantonen, een plan uit 1880 met de aanduiding van de vermeende verplaatsing van de buurtweg nr. 73. Nog los van het feit dat dit plan niet leesbaar is, kan hieruit echter geen officieel besluit tot verplaatsing of aanleg van een buurtweg worden geëxtraheerd, zodat dit *in se* van generlei waarde is.

Beoordeling

9.1. Artikel 25, § 2, 1°, van het gemeentewegendecreet stelt:

“Art. 25 – [...]

§ 2. Het besluit van de gemeenteraad tot definitieve vaststelling van het rooilijnplan [...] kan alleen worden vernietigd:

1° wegens strijdigheid met dit decreet [...].”

De grondslag van het bestreden ministerieel besluit is het als volgt luidende artikel 85 van het gemeentewegendecreet:

“Alle [...] buurtwegen in de zin van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen die bestaan op 1 september 2019, worden voor de toepassing van dit decreet geacht een gemeenteweg te zijn.”

9.2. Uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat het gemeenteraadsbesluit van 21 april 2022 en het bestreden ministerieel besluit betrekking hebben op drie wegen die in de Atlas der Buurtwegen en zijn latere aanpassingen opgenomen zijn en die dus “buurtwegen in de zin van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen” zijn, te weten de voetwegen nummers 71, 72 en 73.

Het neergelegde uittreksel uit de aanpassing van de Atlas der Buurtwegen in 1880 is, anders dan de tussenkomen partij beweert, perfect leesbaar en heeft overigens betrekking op een deel van voetweg nr. 73 dat door het gemeenteraadsbesluit van 21 april 2022 ongemoeid wordt gelaten.

9.3. Daar niet blijkt dat de voetwegen nummers 71, 72 en 73 uiterlijk op 1 september 2019 afgeschaft waren volgens de in de buurtwegenwet van 10 april 1841 voorgeschreven procedure, zijn het bestaande buurtwegen in de zin van artikel 85 van het gemeentewegendecreet.

Krachtens dit artikel worden de voetwegen nummers 71, 72 en 73 geacht gemeentewegen te zijn waarop het gemeentewegendecreet toepasselijk is.

9.4. Het “bestaan” van buurtwegen in de zin van artikel 85 van het gemeentewegendecreet is met andere woorden een juridisch bestaan. Noch de feitelijke aanwezigheid op het terrein, noch de vraag of de wegzate van de buurtweg – vanuit het oogpunt van het eigendomsrecht – verjaard zou zijn is ter zake relevant.

10. De motivering van het bestreden ministerieel besluit (randnr. 3.5) kan niet anders worden begrepen dan dat de minister ervan uitgaat dat het haar op grond van artikel 25 van het gemeentedeceet toekomt om zich uit te spreken over de verjaring daar het “bestaan” van een buurtweg in de zin van artikel 85 van dit decreet bepaald wordt door het feit of de wegzate ervan – vanuit het oogpunt van het eigendomsrecht – al dan niet verjaard is.

Die zienswijze van de minister is onjuist, daar zij voorbijgaat aan wat in het vorige randnummer is gesteld. Overigens leidt die zienswijze tot het absurde resultaat dat – als gevolg van de beweerde verjaring van de wegzate – geen enkele overheid – dus ook de verwerende partij niet – een beslissing over de betrokken buurtwegen zou kunnen nemen omdat het gemeentewegendecreet niet toepasselijk zou zijn.

11. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 13 november 2022 ‘betreffende het beroep tegen het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zemst van 21 april 2022 houdende definitieve vaststelling van het rooilijnplan voor wijziging buurtweg 71 en 72 en gedeeltelijke opheffing buurtweg 73’.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op eenentwintig februari tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D'Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Jan Clement