

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 72.807 van 26 maart 1998

A. 59.488/XIII-112

In zake : **VANZEEBROECK** Elisabeth,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Tangui VANDENPUT, advocaat,
Sint-Bernardusstraat 98
1060 Brussel,

tegen :

het Waals Gewest,
vertegenwoordigd door zijn
Regering,
dat woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Pierre LAMBERT, advocaat,
Defrélaan 19
1180 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, XIIIe KAMER,

Gezien het op 22 augustus 1994 ingediende verzoekschrift, waarbij Elisabeth VANZEEBROECK de nietigverklaring vordert van het besluit van 18 april 1994 waarmee de Waalse Minister van Ruimtelijke Ordening, Patrimonium en Vervoer de middeleeuwse heuvel van Nethen als archeologische plaats erkent en de omliggende stukken grond als beschermingsgebied omlijnt;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer QUINTIN,
auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 21 augustus
1997, waarbij de neerlegging van het dossier en het
verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan
de partijen en gezien de laatste memorie van
verzoekster;

Gelet op de beschikking van 12 februari
1998, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en
waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de
terechtzing van 19 maart 1998;

Gehoord het verslag van de heer LEROY,
staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. J.-P. LAGASSE,
loco Mr. T. VANDENPUT, advocaat, die voor verzoekster
verschijnt, en van Mr. B. HENDRICKX, loco Mr. P. LAMBERT,
advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van
de heer QUINTIN, eerste auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de
wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari
1973;

Overwegende dat de volgende feiten dienstig
zijn voor het onderzoek van het beroep :

Verzoekster, Elisabeth VANZEEBROECK, is
eigenares van stukken grond in Nethen, kadastraal bekend
sectie B, nrs. 8D en 8E ("de middeleeuwse heuvel van

Nethen") alsook nrs. 1L, 1V, 4C en 3A. Op het gewestplan van Waver-Geldenaken-Perwijs, dat is goedgekeurd bij koninklijk besluit van 28 maart 1979, is dat goed ingekleurd als landschappelijk waardevol parkgebied.

Op 20 augustus 1992 brengt de Koninklijke Commissie voor monumenten, landschappen en opgravingen van het Waalse Gewest een gunstig advies uit over het voorstel om de middeleeuwse heuvel van Nethen als archeologische plaats te erkennen. Dat advies is gebaseerd op een verslag van de heer Thomas COOMANS, lid van de commissie van Brabant, die op basis van een studie van de historicus Robert VAN DEN HAUTE over de heuvel van Nethen tot de slotsom komt dat de plaats, waar nooit opgravingen zijn gedaan, archeologisch gezien zeer waardevol is, zowel uit architectonisch oogpunt als uit het oogpunt van het materiaal dat daar vermoedelijk te vinden is. Op 26 april 1993 stemt de Waalse Gewestminister van Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Begroting ermee in dat de procedure tot erkenning van de plaats in gang wordt gezet. Het openbaar onderzoek loopt van 23 september tot 21 oktober 1993. Het proces-verbaal van sluiting van het onderzoek bevat één enkel bezwaar, ingediend door de eigenares, de huidige verzoekster. Zij betwist dat het gaat om een archeologische plaats in de zin van het Waals Wetboek, oordeelt dat de uitkomst van de opgravingen ongewis is en betwist de omlijning van een beschermingsgebied. Op 26 oktober 1993 geeft de gemeenteraad een gunstig advies over de erkenning van de heuvel, maar een ongunstig advies over de omlijning van een eromheen liggend beschermingsgebied. De Minister van Landbouw, die van oordeel is dat de voorgenomen erkenning niet indruist tegen de belangen van de landbouw, stemt op 30 november 1993 in met het voorstel tot erkenning en met het omlijnen van een beschermingsgebied. Op 23 december 1993 brengt de bestendige deputatie van de provincieraad van Brabant een gunstig advies uit over de

erkenning van de plaats en de omlijning van een beschermingsgebied omdat de plaats archeologisch zeer waardevol is, zowel uit architectonisch oogpunt als uit het oogpunt van het materiaal dat daar vermoedelijk te ontdekken valt. Op 3 februari 1994 verstrekt de Koninklijke Commissie voor monumenten, landschappen en opgravingen van het Waalse Gewest een gunstig advies over het voorstel om de heuvel van Nethen als archeologische plaats te erkennen en een beschermingsgebied te omlijnen. Dat advies luidt als volgt :

"Deze heuvel, waar tot op heden nog nooit opgravingen zijn gedaan, kan wetenschappelijk geëxploiteerd en later gerevaloriseerd worden".

Bij een besluit van 18 april 1994 van de Minister van Ruimtelijke Ordening, Patrimonium en Vervoer wordt de middeleeuwse heuvel van Nethen, wegens zijn historische, wetenschappelijke en archeologische waarde als archeologische plaats erkend en wordt om die heuvel een beschermingsgebied omlijnd. Dat besluit is de bestreden beslissing en luidt als volgt :

" Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, inzonderheid op artikel 6, § 1, I, 7°;

Gelet op de artikelen 351 tot 359 en op artikel 393 van het Waals Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium;

Gelet op het besluit van 21 oktober 1993 van de Waalse Regering tot regeling van haar werking;

Gelet op het besluit van 27 januari 1994 van de Waalse Regering tot vaststelling van de verdeling van de ministeriële bevoegdheden en tot regeling van de ondertekening van haar akten;

Gelet op het met redenen omkleed advies van 3 februari 1994 van de Koninklijke Commissie voor monumenten, landschappen en opgravingen van het Waalse Gewest;

BESLUIT :

Artikel 1. De heuvel van Nethen, kadastraal bekend Graven, 5e afdeling/Nethen, sectie B, nrs. 8D (11a20ca) en 8E (15a20ca), wordt wegens zijn historische, wetenschappelijke en archeologische waarde als archeologische plaats erkend.

De als zodanig erkende plaats is op het bijgevoegde plan met een zwarte lijn afgebakend.

De goederen kadastraal bekend Graven, 5e afdeling/Nethen, sectie B, nrs. 1L (19a), 1V (gedeeltelijk), 4C (23a) en 3A (7a50ca) worden opgenomen in een beschermingsgebied.

Het beschermingsgebied wordt op het bijgevoegde plan met een stippellijn afgebakend.

Artikel 2. Met het oog op de bescherming van het belang van het goed mogen de eigenaars het uitzicht van het goed niet definitief wijzigen of laten wijzigen zonder overeenkomstig artikel 361 van het Waals Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium vooraf toestemming daartoe te hebben gekregen.

Tenzij de hierboven vermelde toestemming is verleend, is binnen de grenzen van de plaats het volgende verboden :

- grondverzet, bouwen, uitgravingen doen, een groeve openen of de ondergrond op enigerlei wijze ontginnen, peilingen uitvoeren, putten graven, rooien, in het algemeen enig werk uitvoeren dat de kunstmatige heuvel, de gracht of de bermen kan beschadigen;
- de waterafvoer van de gracht op enigerlei wijze wijzigen;
- palen of masten voor overbrenging van elektriciteit of voor enig ander gebruik plaatsen;
- reclameboodschappen aanbrengen;
- het aangrenzende voetbalveld uitbreiden of tribunes, afsluitingen enz. plaatsen;
- wedstrijden voor terreinauto's houden of organiseren;
- peilingen of archeologische opgravingen doen zonder de vergunningen van het bevoegde bestuur te hebben gekregen".

Dat besluit is bij een aangetekend schrijven van 23 juni 1994 ter kennis gebracht van de eigenares;

Overwegende dat de verwerende partij de ontvankelijkheid van het beroep betwist op grond dat verzoekster geen belang heeft bij de nietigverklaring van het ministerieel besluit waarbij haar goed als archeologische plaats wordt erkend, aangezien de als zodanig erkende percelen op het gewestplan van Waver-Geldenaken-Perwijs als landschappelijk waardevol parkgebied ingekleurd zijn; dat zij daaruit afleidt dat het bezwaar van verzoekster in verband met het gebruik van haar eigendomsrecht niet zijn oorsprong vindt in het besluit tot erkenning van die plaats, maar wel in het bouwverbod dat voortvloeit uit het gewestplan, waarvan zij niet de nietigverklaring heeft gevorderd;

Overwegende dat de rechtstoestand van het eigendom van verzoekster door het bestreden besluit gewijzigd wordt en dat verzoeksters mogelijkheid om van haar goed te genieten en erover te beschikken door het bestreden besluit meer wordt beperkt dan met het gewestplan het geval was; dat het beroep ontvankelijk is;

Overwegende dat verzoekster het tweede middel van haar verzoekschrift ontleent aan de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, aan een gebrekkige en niet-afdoende motivering, aan schending van het beginsel van behoorlijk bestuur en aan machtsoverschrijding, en dat zij in het eerste onderdeel van dat middel betoogt dat de bestreden handeling geen enkele feitelijke overweging bevat en, naast de juridische overwegingen waarop de handeling gebaseerd is, alleen verwijst naar "het met redenen omkleed advies van 3 februari 1994 van de Koninklijke Commissie voor monumenten, landschappen en opgravingen", welk advies

niet bij de bestreden handeling is gevoegd en waarvan de inhoud alleen blijkt uit een brief van 8 februari 1994 waarin staat dat "deze heuvel, waar tot op heden nog nooit opgravingen zijn gedaan, wetenschappelijk geëxploiteerd en later gerevaloriseerd kan worden", terwijl het enkele feit dat geen opgravingen zijn gedaan en de niet nader gepreciseerde mogelijkheid dat de heuvel later gerevaloriseerd kan worden, niet wettigen dat de plaats erkend wordt, noch dat daaromheen een beschermingsgebied wordt omlijnd, omdat die bescherming al ruimschoots geboden wordt door de heuvel in een landschappelijk waardevol parkgebied op te nemen en terwijl, mocht het werkelijk nuttig blijken op de heuvel in kwestie opgravingen te doen, niet vaststaat en zelfs niet wordt aangevoerd dat de eigenares daar niet kan of wil te werk gaan overeenkomstig de artikelen 377 en volgende van het Waals Wetboek van Ruimtelijke ordening, Stedenbouw en Patrimonium (WWROSP);

Overwegende dat de verwerende partij in haar antwoord op het tweede onderdeel van het middel dat hierboven niet wordt samengevat, aangeeft, zonder dat dit evenwel veel met dat onderdeel te maken heeft, dat het besluit tot erkenning een reglementaire akte is die als zodanig niet onder de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen valt; dat zij op het eerste onderdeel antwoordt dat artikel 345, 5°, d), van het WWROSP omschrijft wat onder "archeologische plaats" wordt verstaan, namelijk alle terreinen, geologische formaties, monumenten, architecturale gehelen of plaatsen die archeologische goederen in de zin van artikel 372, 1°, bevat hebben of geacht worden te bevatten; dat zij aanvoert dat dit artikel een vermoeden doet ontstaan en dat, als zulk een mogelijkheid bestaat, de onroerende goederen omschreven in artikel 345, 5°, van het WWROSP krachtens artikel 351 mogen worden erkend;

Overwegende dat de wet van 29 juli 1991 van toepassing is op "alle eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die rechtsgevolgen beogen te hebben voor één of meer bestuursden of voor een ander bestuur"; dat het bestreden besluit zelf geen rechtsregel bevat; dat het besluit tot gevolg heeft dat de rechtsregeling die vooraf in het WROSP en meer bepaald in de artikelen 361 en volgende is vastgesteld, duurzaam wordt toegepast; dat de verbodsbepalingen in artikel 2 van het bestreden besluit slechts een verduidelijking zijn van de verbodsbepaling in artikel 361, aangepast aan de specifieke situatie van het erkende goed; dat het bestreden besluit een handeling met individuele strekking is waarop de wet van 29 juli 1991 van toepassing is;

Overwegende dat het bestreden besluit geen enkele uitdrukkelijke motivering bevat; dat het middel vanuit dit oogpunt gegrond is;

Overwegende dat als hoofdmotivering uit het dossier blijkt dat de heuvel "waar tot op heden nog nooit opgravingen zijn gedaan, wetenschappelijk geëxploiteerd en later gerevaloriseerd kan worden" en dat hij archeologisch zeer belangrijk is, zowel uit architectonisch oogpunt als uit het oogpunt van het materiaal "dat daar vermoedelijk te vinden is";

Overwegende dat artikel 345, 5°, d, van het WROSP het mogelijk maakt alle terreinen, geologische formaties, monumenten, architecturale gehelen of plaatsen die archeologische goederen in de zin van artikel 372, 1°, bevat hebben of geacht worden te bevatten als archeologische plaatsen te erkennen; dat de "archeologische goederen" in laatstgenoemd artikel omschreven worden als "de overblijfselen of elk ander spoor van paleontologische aard, van de bedrijvigheid van

de mens en diens leefmilieu, die het getuigenis zijn van tijdperken of beschavingen waarvan de voornaamste of één van de voornaamste wetenschappelijke informatiebronnen voortkomt uit opgravingen en ontdekkingen";

Overwegende dat de omschrijving van "archeologische goederen" in artikel 372, als men die letterlijk opvat, niet coherent is; dat de paleontologie immers de "wetenschap van de levende organismen die vóór de historische tijd op aarde hebben bestaan" is, terwijl de archeologie "de wetenschappelijke studie van verdwenen beschavingen via materiële overblijfselen ervan" is en "alle onderzoeks- en interpretatietechnieken die bij die studie worden benut"; dat de archeologie, in tegenstelling met de paleontologie, niet alleen op prehistorische, maar ook op historische tijdvakken betrekking kan hebben; dat om een zinvolle betekenis te geven aan de beschermingsmaatregelen van het WROSP ervan uitgegaan moet worden dat een middeleeuwse plaats, die dus veel jonger is dan wat in de paleontologie wordt bestudeerd, als archeologische plaats erkend kan worden;

Overwegende echter dat een zodanige erkenning alleen gewettigd is voor stukken grond die "archeologische goederen bevat hebben of geacht worden te bevatten"; dat het in casu, aangezien daar nog nooit enige opgraving is gedaan, niet als een vaststaand feit kan worden beschouwd dat de heuvel archeologische goederen heeft bevat; dat erkenning alleen gewettigd is als de heuvel "geacht" wordt er te bevatten; dat het vermoeden waarvan in dit artikel sprake is geen vermoeden kan zijn in de juridische betekenis van het woord, namelijk het afleiden van een nog niet vaststaande feit uit een bekend feit", al was het maar bij gebrek aan een bekend feit waaruit een omstreden feit zou kunnen worden afgeleid; dat deze term gebruikt wordt in de gangbare betekenis van "mening, oordeel, louter gebaseerd op

tekenen van waarschijnlijkheid (uiterlijke indrukken, stukken die bezwarende feiten bevatten)"; dat de erkenning van een goed als archeologische plaats dus alleen toelaatbaar is als die erkenning op zulke vermoedens gebaseerd is; dat de enige studie waarop de bestreden handeling gebaseerd is in casu de studie is van de historicus Robert VAN DEN HAUTE, welke studie bij de nota gevoegd is die op 20 augustus 1992, helemaal aan het begin van de procedure, aan de Koninklijke Commissie voor monumenten, landschappen en opgravingen van het Waalse Gewest bezorgd is, en dat het overige alleen overwegingen uit de tweede hand zijn die op die studie gebaseerd zijn; dat in die studie de geschiedenis wordt geschetst van de heuvel en van de vestingen die daarop gebouwd zouden zijn, maar dat daarin wordt vermeld dat het bestaan van die vestingen in geen enkel beschikbaar stuk wordt bevestigd en dat "men om het verleden dat ons ontglipt, terug te vinden, bij analogie moet redeneren, en zien wat er op andere plaatsen gebeurd is"; dat in die studie voorts staat : "Met alle gegevens samen - sprokkelingen eigenlijk - wordt één en ander toch enigszins duidelijker en kan men zich zelfs wagen aan hypothesen die misschien gedurfd zijn, maar die de historische werkelijkheid vrij dicht kunnen benaderen"; dat zulke hypothesen waarvan de auteur voorzichtigheidshalve de onzekerheid onderstreept en het feit dat nog nooit enige opgraving voor onderzoeksdoeleinden is gedaan waarvoor de eigenaars hun medewerking hadden aangeboden en die interessante elementen aan het licht had kunnen brengen, maken dat men er niet van uit kan gaan dat er een vermoeden bestaat dat de heuvel archeologische overblijfselen bevat; dat het middel ook vanuit dit oogpunt gegrond is;

Overwegende dat er geen grond is om de overige middelen van het verzoekschrift te onderzoeken die, gesteld dat ze gegrond zijn, niet tot een ruimere nietigverklaring kunnen leiden,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 18 april 1994, waarbij de Waalse Minister van Ruimtelijke Ordening, Patrimonium en Vervoer de middeleeuwse heuvel van Nethen, kadastraal bekend 5e afdeling/Nethen, sectie B, nrs. 8D en 8E, als archeologische plaats erkent en de stukken grond kadastraal bekend 5e afdeling/Nethen, sectie B, nrs. 1L, 1V, 4C en 3A als beschermingsgebied omlijnt.

Artikel 2.

Op de kant van de overschrijving van het besluit van 18 april 1994 van de Waalse Gewestminister van het kantoor van hypotheekbewaring te Nijvel II zal melding worden gemaakt van artikel 1 van het dictum van dit arrest.

Artikel 3.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde koninklijk besluit.

Artikel 4.

De kosten, bepaald op 4.000 frank, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten voor de inschrijving vermeld in artikel 2 van dit arrest komen eveneens ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de XIIIe kamer, op zesentwintig maart 1900 achtennegentig door :

de HH. HANOTIAU, kamervoorzitter,
LEROY, staatsraad,
QUERTAINMONT, staatsraad,
Mevr. MALCORPS, griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.