

Rolnummer 422
Arrest nr. 50/93 van 24 juni 1993

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag gesteld door het Hof van Beroep te Antwerpen, zesde kamer, bij arrest van 22 juni 1992 in zake van Beatrice, Anna en Jean-Pierre Van der Voordt tegen de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters F. Debaedts en M. Melchior, en de rechters L. De Grève, L.P. Suetens, P. Martens, L. François en J. Delruelle, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter F. Debaedts,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*

## I. *Onderwerp*

Het Hof van Beroep te Antwerpen, zesde kamer, heeft bij arrest van 22 juni 1992 aan het Arbitragehof volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten de artikelen 6 en/of *bis* van de Grondwet, meer bepaald door de als stads- en dorpsgezicht, zoals bepaald in artikel 2, 2° (lees artikel 2, 3°), gerangschikte goederen overeenkomstig artikel 16, § 1, uit te sluiten van een eventuele vergoeding, zoals voor de landschappen, waarvan geen wettelijke of decretale bepaling voorhanden is, voorzien in artikel 7 van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen ? »

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

1. De consorten Van der Voordt waren onverdeelde eigenaars van het domein Hoveberg, gelegen te Hove, Edegemstraat 10, ten kadaster gekend sectie A, nrs. 29, 29/p en 30/5 met een oppervlakte van ongeveer 3 ha.

In het gewestplan Antwerpen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979, werd een deel van het domein, meer bepaald een perceel van 6.408 m<sup>2</sup> met een diepte van vijftig meter, in het woongebied opgenomen.

2. Bij koninklijk besluit van 20 januari 1981 wordt het domein Hoveberg beschermd als dorpsgezicht.

3. Inmiddels hadden de consorten Van der Voordt, door tussenkomst van de n.v. Extensa, op 30 april 1980 toelating gevraagd om de in het woongebied gelegen gronden te verkavelen; de aanvraag werd geweigerd bij beslissing van het College van burgemeester en schepenen van de gemeente Hove van 3 juli 1981, op grond van het bindend advies van de gemachtigde ambtenaar, die verwijst naar het hogervermeld koninklijk besluit van 20 januari 1981.

4. Bij schrijven van 28 juni 1982 dienen de consorten Van der Voordt, door tussenkomst van hun raadsman, bij de Rijksdienst voor Monumenten- en Landschapszorg een verzoek in tot toekenning van een schadevergoeding van 12.800.000 F, op grond van artikel 7 van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen.

Dat verzoek wordt door bedoelde Rijksdienst afgewezen omdat artikel 7 van de wet van 7 augustus 1931 enkel van toepassing is op gerangschikte landschappen en niet op dorpsgezichten.

5. De consorten Van der Voordt vorderen dan schadevergoeding voor de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen, eerste kamer, die bij vonnis van 8 mei 1985 de vordering ongegrond verklaart en afwijst.

6. De consorten Van der Voordt hebben na het bestreden vonnis hun goed verkocht; zij hebben zich echter uitdrukkelijk het recht op schadevergoeding voorbehouden in de verkoopakte van 13 november 1985.

7. Recht doende op het door de consorten Van der Voordt ingestelde hoger beroep, heeft het Hof van Beroep te Antwerpen de hierboven aangehaalde prejudiciële vraag gesteld.

### III. De rechtspleging voor het Hof

De prejudiciële vraag is bij het Hof aanhangig gemaakt door de overzending van een expeditie van de voormelde verwijzingsbeslissing, die op 25 juni 1992 op de griffie is ontvangen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59, tweede en derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben op 7 juli 1992 geoordeeld dat er geen toepassing diende te worden gemaakt van de artikelen 71 en 72 van de organieke wet.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven conform artikel 77 van de organieke wet bij ter post aangetekende brieven van 18 augustus 1992.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 18 augustus 1992.

De Vlaamse Executieve en de appellanten in het bodemgeschil hebben ieder bij ter post aangetekende brieven van respectievelijk 1 en 2 oktober 1992 een memorie ingediend.

Van die memories is kennisgegeven conform artikel 89 van de organieke wet bij ter post aangetekende brieven van 26 oktober 1992.

Appellanten in het bodemgeschil hebben bij ter post aangetekende brief van 23 november 1992 een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikkingen van 8 december 1992 en 1 juni 1993 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 25 juni 1993 en 25 december 1993.

Bij beschikkingen van 7 januari 1993 en 21 april 1993 werd de zetel aangevuld met de rechters J. Delruelle en P. Martens, naar aanleiding van de respectieve verkiezing tot voorzitter van rechter D. André en van rechter M. Melchior.

Bij beschikking van 21 april 1993 heeft het Hof beslist dat de zaak in gereedheid is en de terechtzitting vastgesteld op 25 mei 1993.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en aan hun advocaten bij ter post aangetekende brieven van 22 april 1993.

Op de terechtzitting van 25 mei 1993 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Colaes, *loco* Mr. D. Grootjans, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de Vlaamse Executieve, Jozef II-straat 30, 1040 Brussel;

. Mr. M. Denijs en Mr. D. Herbosch, advocaten bij de balie te Brussel, voor Beatrice Van der Voordt, wonende te Wilrijk, Rucaplein 168, Anna Van der Voordt, wonende te Stockholm, 18133 Lidingö, Grenstigen 3, en Jean-Pierre Van der Voordt, wonende te Hove, Edegemsestraat 12, appellanten in het bodemgeschild;

- hebben de rechters-verslaggevers L.P. Suetens en P. Martens verslag uitgebracht;

- zijn voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd conform de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

#### IV. *In rechte*

- A -

A.1. In hun memorie betwisten de consorten Van der Voordt « de zogenaamde traditionele rechtsleer » volgens welke erfdiensbaarheden van openbaar nut in beginsel moeten worden gedoogd zonder dat de schade die in voorkomend geval daaruit volgt op de overheid verhaald kan worden; volgens hen berust die visie niet « op enig constitutioneel of wettelijk beginsel » en staat zij haaks « op de traditionele christelijk-humanistische visie die aan de basis ligt van het aansprakelijkheidsrecht ».

Zij citeren uitvoerig een verklaring van M. Vauthier, de toenmalige minister van wetenschappen en kunst, tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 augustus 1931, waaruit zou blijken dat dergelijke erfdiensbaarheden altijd worden vergoed.

Zij stellen tenslotte dat de niet-vergoeding van de gevolgen van een rangschikking als stads- of dorpsgezicht een schending inhoudt van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel, vermits in alle vergelijkbare gevallen de wetgever een schadevergoedingsplicht heeft ingesteld en de « niet-vermelding van de vergoedingsplicht niet gemotiveerd (is) door enige intrinsieke reden die verband houdt met de rangschikking als dusdanig ».

A.2. De Vlaamse Executieve stelt eerst dat de verwijzingsrechter geen vraag heeft gesteld « naar een gebeurlijke schending van gelijkheid in zoverre voor landschappen wel en voor stads- en dorpsgezichten geen vergoedingsregeling is voorzien ». De verwijzingsrechter vraagt uitsluitend of het ontbreken van een wettelijke of decretale bepaling van het begrip « landschap » een willekeurige beslissing en dus een schending van de gelijkheid tot gevolg zou kunnen hebben. De Vlaamse Executieve betoogt dat hoewel de wet van 7 augustus 1931 op de monumenten en landschappen geen uitdrukkelijke definitie bevat van het begrip landschap, het begrip stads- en dorpsgezicht sinds de uitdrukkelijke definitie die is opgenomen in het decreet van 3 maart 1976, een duidelijke inhoud heeft, die bepaalbaar is aan de hand van objectieve criteria.

De Vlaamse Executieve betoogt verder dat de mogelijkheid om « schadevergoeding te bekomen voor beperkingen, voortvloeiend uit de rangschikking van een onroerend goed als landschap, opgenomen in artikel 7 van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen, een absolute uitzondering vormt op het algemeen administratiefrechtelijk beginsel volgens hetwelk de vestiging van een erfdiensbaarheid

van openbaar nut geen aanleiding kan geven tot schadeloosstelling ... De in het decreet van 3 maart 1976 opgenomen regeling bevat dus een terugkeer naar het voorheen bestaande algemene principe van niet-vergoedbaarheid van beperkingen, voortvloeiend uit erfdiensbaarden van openbaar nut ».

Tenslotte betoogt de Vlaamse Executieve dat voor het verschil in behandeling van stads- en dorpsgezichten, enerzijds, en van landschappen, anderzijds, wel degelijk een objectieve en redelijke verantwoording bestaat, met name « de in het decreet van 3 maart 1976 gehanteerde criteria inzake het eigen karakter van het te klasseren onroerend goed ».

A.3. In hun memorie van antwoord laten de consorten Van der Voordt gelden :

« De tegenpartijen proberen nu de zaken zo voor te stellen alsof de gestelde prejudiciële vraag een zeer beperkte draagwijdte heeft zodat het antwoord niet relevant zou zijn. Daarbij verliezen de tegenpartijen uit het oog dat het Arbitragehof wel degelijk en indien nodig de gestelde vraag mag herformuleren ».

Wat de grond van de zaak betreft, oordelen de consorten Van der Voordt « dat de uitleg die nu wordt gegeven met betrekking tot de objectieve en redelijke verantwoording van de niet-vergoeding niet terzake dienend is ».

- B -

B.1. De wetgeving tot bescherming van het onroerend erfgoed in het Vlaamse Gewest maakt een onderscheid tussen drie begrippen : monumenten, stads- of dorpsgezichten en landschappen.

B.1.1. Naar luid van artikel 2.2. van het decreet van 3 maart 1976 is een monument : « een onroerend goed, werk van de mens of van de natuur of van beide samen, dat van algemeen belang is omwille van zijn artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde, inbegrepen de zich erin bevindende roerende zaken, onroerend door bestemming ».

B.1.2. Naar luid van artikel 2.3. van het decreet van 3 maart 1976 is een stads- of dorpsgezicht : « een groepering van één of meer monumenten en/of onroerende goederen met omgevende bestanddelen, zoals onder meer beplantingen, omheiningen, waterlopen, bruggen, wegen, straten en pleinen, die omwille van haar artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde van algemeen belang is ».

B.1.3. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 3 maart 1976 blijkt dat het voor een stads- of dorpsgezicht wezenlijk is dat het specifieke uitzicht en de leefsfeer van een stad of gemeente mede erdoor wordt bepaald :

a) In de memorie van toelichting bij het ontwerp, zoals het bij de Cultuurraad werd ingediend, wordt met betrekking tot stads- of dorpsgezichten gesteld :

« Dit kunnen onder meer zijn : marktpleinen, dorpspleinen, en pleintjes, straten, steegjes, poortjes, binnenhoven en pleinen, enz. die een typisch karakter bewaard hebben en als dusdanig tot de wezenlijke eigenschappen behoren, die het specifieke uitzicht en de leefsfeer van een stad of gemeente mee bepalen ». (*Gedr. St.*, Cultuurraad, 122 (1973-1974) - nr. 1, p. 4).

b) In de verdere parlementaire voorbereiding wordt de idee van « het specifieke uitzicht en de leefsfeer van een stad of gemeente mee bepalen » bevestigd.

Zo werd, in openbare vergadering van de Cultuurraad, door de verslaggever uiteengezet dat het decreet in ontwerp « wat de dorps- en stadsgezichten betreft, in principe betrekking (had) op de in de plannen voor ruimtelijke ordening vastgestelde bouwzones », verder dat het beleid inzake de bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten diende te worden gekoppeld aan dat voor stads- en dorpskernvernieuwing (*Handelingen*, Cultuurraad, vergadering van 3 februari 1976, pp. 157 en 158).

B.1.4. Zowel in de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen als in het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten ontbreekt elke omschrijving van het begrip « landschap ».

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 augustus 1931, eensdeels, en uit het naast elkaar bestaan van stads- en dorpsgezichten en van landschappen, anderdeels, blijkt evenwel dat in een landschap de open ruimte en de vegetatie als de belangrijkste waardebepalende elementen gelden; in een landschap wordt in beginsel niet gebouwd, tenzij met eerbiediging van de aard van het landschap, zoals bouwwerken ten behoeve van landbouwbedrijven (Memorie van toelichting, *Gedr. St.*, Senaat, 1928-1929, nr. 52, pp. 2 en 5).

B.1.5. Er bestaat derhalve een fundamenteel onderscheid tussen stads- of dorpsgezichten en landschappen.

B.2. Het komt het Arbitragehof niet toe, maar alleen de rechter van het bodemgeschil, te oordelen over de wijze waarop de wetgeving wordt toegepast en, in het onderhavige geval, te beslissen of de rangschikking van gronden als dorpsgezicht al dan niet een wettelijke grondslag heeft.

B.3.1. Een rangschikkingsbesluit gaat normaliter gepaard met het opleggen van beperkingen ten aanzien van het gebruik van het beschermde goed.

Wat de vergoeding voor die erfdienstbaarheden van openbaar nut betreft, maakt de wet van 7 augustus 1931 een onderscheid tussen monumenten en landschappen.

Met toepassing van artikel 7 van de wet van 7 augustus 1931 hebben de eigenaars van een beschermd landschap en « de overige belanghebbenden » recht op een vergoeding ten laste van de overheid « voor het nadeel dat hun wordt berokkend door de beperkingen van hun recht ».

Daarentegen voorziet de wet van 7 augustus 1931 niet in enige vergoeding ten aanzien van beschermde monumenten.

Dat onderscheid steunt, blijkens de parlementaire voorbereiding, op twee redenen :

a) De beperking die aan de rechten van de eigenaar van een gerangschikt monument wordt opgelegd is het ongeschonden behoud ervan. Op zichzelf vloeit daaruit noch schade noch minderwaarde van het goed voort.

Daarentegen zal de rangschikking van een landschap in beginsel een bouwverbod behelzen, waardoor de waarde van het erf aanzienlijk kan dalen.

b) De eigenaar van een beschermd monument kan aanspraak maken op een geldelijke tussenkomst van de overheid in de kosten van onderhoud en herstel (Memorie van toelichting, *Gedr. St.*, Senaat, 1928-1929, nr. 52, p. 2).

De toekenning van een recht op schadeloosstelling aan eigenaars en zakelijk gerechtigden werd in het verslag van de verenigde senaatscommissies van Wetenschappen en Kunsten en van Justitie ernstig betwist omdat erfdienstbaarheden van openbaar nut in beginsel geen aanleiding geven tot een recht op schadeloosstelling (*Gedr. St.*, Senaat, 1928-1929, nr. 137, p. 5).

Het vergoedingsstelsel waarin het ontwerp voorzag, met een onderscheid tussen monumenten en landschappen, is nochtans in de wet van 7 augustus 1931 behouden gebleven.

B.3.2. Sindsdien kan evenwel elke schade die het gevolg is van het rechtmatig optreden van een administratieve overheid tot een vordering tot vergoeding aanleiding geven op grond van artikel 11 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, dat bepaalt :

« Als geen ander rechtscollege bevoegd is, doet de afdeling administratie naar billijkheid en met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang, bij wege van arrest uitspraak over de eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone, morele of materiële schade, veroorzaakt door een administratieve overheid.

De eis tot herstelvergoeding is niet ontvankelijk dan nadat de administratieve overheid een verzoekschrift om vergoeding geheel of gedeeltelijk heeft afgewezen of gedurende zestig dagen verzuimd heeft daarop te beschikken. »

B.3.3. Het decreet van 3 maart 1976 heeft geen betrekking op landschappen en wijzigt dan ook niets aan het in artikel 7 van de wet van 7 augustus 1931 vervatte stelsel van vergoeding.



Het decreet van 3 maart 1976 laat ook, ten aanzien van onderhouds- of restauratiewerken aan beschermde monumenten, de betoelagingsregeling van artikel 2, eerste lid, van de wet van 7 augustus 1931 voortbestaan.

Er wordt echter niet voorzien in enige geldelijke overheidstussenkomst voor onderhouds- en herstelwerken aan goederen gelegen in beschermde stads- of dorpsgezichten.

Er moet nog worden vermeld dat de subsidiëringsregeling van artikel 2, tweede lid, van de wet van 7 augustus 1931 thans is vervangen bij artikel 71 van het decreet van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993; de nieuwe regeling geldt eveneens slechts voor beschermde monumenten.

B.4. In het kader van de onderhavige zaak vermag het Hof niet zich uit te spreken over de vraag of het onderscheid dat tussen beschermde monumenten, enerzijds, en goederen gelegen binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht, anderzijds, wordt gemaakt ten aanzien van de subsidieregeling redelijk verantwoord is. Het Hof zal alleen de gestelde prejudiciële vraag beantwoorden, die uitsluitend betrekking heeft op het onderscheid tussen beschermde landschappen, enerzijds, en goederen gelegen binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht, anderzijds, ten aanzien van een mogelijke vergoeding voor beperkingen aan de uitoefening van het eigendomsrecht.

B.5. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met inachtneming van het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel en van de aard van de terzake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.6. Uit wat voorafgaat blijkt dat een verschil in behandeling bestaat tussen de eigenaars en zakelijk gerechtigden van een beschermd landschap, enerzijds, en van een onroerend goed gelegen binnen een stads- of dorpsgezicht, anderzijds, wat betreft de vergoeding van de beperkingen die in overeenstemming met het algemeen belang op het gebruik van de eigendom worden vastgesteld.

Uit de vestiging van een door of krachtens een wettelijke bepaling opgelegde erfdiensbaarheid tot algemeen nut of van een beperking van het eigendomsrecht in het algemeen belang vloeit in beginsel voor de eigenaar van het bezwaarde onroerend goed geen recht op vergoeding voort (Cass., 16 maart 1990, *Arr. Cass.*, 1989-1990, 922).

De wetgever heeft kunnen oordelen dat het wenselijk was dat voor de beschermde landschappen van het beginsel van de niet-vergoeding werd afgeweken, omdat de ermede gepaard gaande reglementering van het gebruik van de eigendom meestal zo verreichend is dat zij kan worden aangezien als een *de facto* onteigening.

Dit is niet het geval voor beschermde monumenten en stads- of dorpsgezichten : behoudens uitzonderlijke omstandigheden, kunnen de beperkingen op het gebruik van het eigendomsrecht niet worden aangezien als een *de facto* onteigening maar als geschikt voor de verwezenlijking van het doel van algemeen belang en niet onevenredig daarmede. Daarenboven biedt de bepaling van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een mogelijkheid tot het verkrijgen van herstelvergoeding wegens buitengewone schade.

Het Hof oordeelt dat het verschil in behandeling tussen de eigenaars en zakelijk gerechtigden van een beschermd landschap, enerzijds, en van een onroerend goed gelegen binnen een stads- of dorpsgezicht, anderzijds, redelijk verantwoord en niet kennelijk onevenredig is.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten schendt de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet niet, in zoverre daarin, in tegenstelling tot artikel 7 van de wet van 7 augustus 1931, niet is voorzien in een specifieke regeling voor de vergoeding van schade voortvloeiend uit een rechtmatig beschermingsbesluit.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 24 juni 1993 door voormelde zetel waarin rechter L.P. Suetens, wettig verhinderd, voor onderhavige uitspraak vervangen is door rechter G. De Baets.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

F. Debaedts