

Rolnummer 951
Arrest nr. 16/97 van 25 maart 1997

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 31 van de wet van 29 maart 1962 « houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw », gesteld door het Vrederecht van het kanton Heist-op-den-Berg.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij vonnis van 21 maart 1996 in zake de provincie Antwerpen tegen J. Janssens en Ph. Janssens, waarvan de expeditie op 3 april 1996 ter griffie van het Hof is ingekomen, heeft het Vrederecht van het kanton Heist-op-den-Berg de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 31 van de Stedebouwwet de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, in de mate dat de eigenaar van een eigendom, die door de totstandkoming van het Gewestplan een waardevermindering onderging en die (nog) geen gebruik gemaakt heeft van de mogelijkheid die artikel 37 van de Stedebouwwet tot het bekomen van planschade hem (eventueel) biedt en die onteigend wordt in uitvoering van dit Gewestplan, bevrijd wordt van de toepassing van dit waardeverminderend Gewestplan, terwijl de eigenaar, wiens eigendom door de totstandkoming van het Gewestplan eveneens een waardevermindering onderging en die eveneens (nog) geen gebruik maakte van de mogelijkheden, die artikel 37 van de Stedebouwwet (eventueel) biedt en die onteigend wordt voor andere doeleinden dan de verwezenlijking van het Gewestplan, wèl lijdt onder de toepassing van het waardeverminderend Gewestplan, dan wanneer de eigenaar, wiens eigendom een waardevermeerdering door de invoering van het Gewestplan verwierf, van deze waardevermeerdering niet geniet wanneer onteigend wordt ter verwezenlijking van dit Gewestplan, maar daarvan wèl geniet in geval voor andere doeleinden onteigend wordt ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied

De provincie Antwerpen wenst over te gaan tot onteigening ten algemenen nutte van twee percelen grond, gelegen te Bonheiden en palend aan bebouwde percelen. Beide percelen werden in het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan Mechelen omschreven als « bosgebied ».

De onteigenaar meent dat, aangezien niet wordt onteigend ter uitvoering van het gewestplan, enkel een vergoeding wegens het verlies van bosgrond kan worden toegekend.

Verweerders J. en Ph. Janssens voeren een discriminatie aan op grond van artikel 31 van de wet van 29 maart 1962 om reden dat degene die onteigend wordt ter uitvoering van het gewestplan, recht heeft op een vergoeding op basis van de werkelijke, objectieve waarde van de grond, waarbij geen rekening wordt gehouden met de bestemming die de grond ondertussen heeft verkregen door de totstandkoming van het gewestplan.

De vrederechter heeft voornoemde prejudiciële vraag gesteld.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 3 april 1996 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 26 april 1996 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 27 april 1996.

Memories zijn ingediend door :

- de provincie Antwerpen, bij op 4 juni 1996 ter post aangetekende brief;
- J. Janssens, Diamantlaan 137, 1030 Brussel, en Ph. Janssens, avenue de Versailles 15, 1410 Waterloo, bij op 13 juni 1996 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 13 juni 1996 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 23 augustus 1996 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de provincie Antwerpen, bij op 5 september 1996 ter post aangetekende brief;
- J. Janssens en Ph. Janssens, bij op 24 september 1996 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, bij op 25 september 1996 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 17 september 1996 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 3 april 1997.

Bij beschikking van 12 december 1996 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 16 januari 1997.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 12 december 1996 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 16 januari 1997 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. J. Ryckeboer, advocaat bij de balie te Mechelen, voor de provincie Antwerpen;
 - . Mr. M. Denys en Mr. P. Jongbloet, advocaten bij de balie te Brussel, voor J. Janssens en Ph. Janssens;
 - . Mr. V. Thiry en Mr. M. Delnoy, advocaten bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers G. De Baets en P. Martens verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Standpunt van de provincie Antwerpen

A.1. De provincie Antwerpen voert aan dat artikel 31 van de wet van 29 maart 1962 slechts de bevestiging is van wat door rechtspraak en rechtsleer vrijwel unaniem werd aanvaard, namelijk dat bij de onteigening rekening dient te worden gehouden met alle feitelijke en juridische factoren die op het door onteigening getroffen goed betrekking hebben en, bovendien, dat geen rekening mag worden gehouden met de juridische en feitelijke gegevens die het gevolg zijn van of samenhangen met het onteigeningsbesluit of de onteigeningsprocedure. De eventuele waardevermindering die het gevolg zou kunnen zijn van een stedenbouwkundige klassering binnen een gewestplan of een plan van aanleg, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Allereerst is er geen enkel rechtsprincipe waarin gesteld of aanvaard zou worden dat gelijk welke schade ten gevolge van gelijk welke oorzaak voor schadeloosstelling in aanmerking komt. Bovendien wordt aangenomen, met toepassing van artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek en van artikel 1, eerste alinea, van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat de overheid - mits toepassing van de wettelijke procedure in het algemeen belang - de uitoefening van het eigendomsrecht kan beperken, zonder daartoe noodzakelijkerwijze een vergoeding te moeten betalen. Ten slotte kan in artikel 37, zesde lid, van de wet van 29 maart 1962 een aanwijzing worden gevonden van de bedoeling van de wetgever om eventuele toevallige feitelijke ongelijkheden die uit plannen van aanleg of gewestplannen voor sommige eigenaars zouden kunnen voortvloeien, uit te vlakken door het principe van compensatie te stellen voor wie - binnen hetzelfde plan - zowel eigendommen heeft waarvan de waarde door het plan deels in gunstige, deels in ongunstige zin zou worden beïnvloed. Elke vorm van discriminatie is dan ook vreemd aan artikel 31 van de wet van 29 maart 1962.

Standpunt van de partijen Janssens

A.2.1. De partijen Janssens schetsen de geschiedenis van artikel 31 van de wet van 29 maart 1962, waaromtrent de vraag rijst of die bepaling een algemeen voorschrift inhoudt dat derhalve dient te worden nageleefd bij alle onteigeningen, ongeacht of de beslissingen hiertoe worden genomen ter uitvoering van een plan van aanleg, dan wel of dat artikel alleen kan worden toegepast bij die onteigeningen die werkelijk ter uitvoering van de voorschriften van een plan van aanleg plaatsvinden. Ter zake wordt verwezen naar een vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie, die overigens uitvoerig wordt aangehaald, op grond waarvan men dient na te gaan of de onteigening al dan niet geschiedt ter uitvoering van een plan. Indien de onteigening geschiedt ter uitvoering van het plan, dan moet artikel 31 worden toegepast. In dat geval wordt er conform de leer van de neutralisering van de invloed van de overheidsbeslissingen geen rekening gehouden met voor- of nadelen van het plan en worden de goederen op grond van objectieve gegevens gewaardeerd. Indien de onteigening niet geschiedt ter uitvoering van het plan moet artikel 31 *a contrario* worden toegepast.

A.2.2. Aan de hand van een praktisch voorbeeld wordt aangetoond dat zonder enig redelijk objectief criterium voor hetzelfde goed nu eens de meerwaarde, dan weer de minderwaarde ervan in aanmerking wordt genomen, en dit naar gelang van het doel van de onteigening. Het is die toestand die aanleiding geeft tot discriminatie, ten gevolge waarvan moet worden vastgesteld dat artikel 31 van de wet van 29 maart 1962 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt.

Standpunt van de Waalse Regering

A.3.1. De Waalse Regering voert aan dat de onteigenaar wil overgaan tot de betwiste onteigening met een doel dat volkomen vreemd is aan dat van de uitvoering van de voorschriften van een plan van aanleg, wat door de eigenaars niet wordt betwist. Artikel 31 van de wet van 29 maart 1962 is niet van toepassing op het voor de verwijzende rechter aanhangige geschil, doch enkel in het kader van de verkrijging van onroerende goederen vereist voor de uitvoering van voorschriften van plannen van aanleg.

Zelfs in de veronderstelling dat het Hof zou beslissen dat artikel 31 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, doordat het bepaalt dat, bij een onteigening die bestemd is om de voorschriften van een plan van aanleg uit te voeren, geen rekening dient te worden gehouden met de waardevermeerdering of de waardevermindering die uit dat plan voortvloeit, zou de juridische oplossing van het geschil aanhangig voor de verwijzende rechter, die die bepaling niet moet toepassen, daardoor geenszins worden gewijzigd : er zal bij de berekening van de waarde van het onteigende goed hoe dan ook rekening worden gehouden met het plan en met de waardevermindering die het veroorzaakt.

Met hun verzoek dat een prejudiciële vraag zou worden gesteld, schijnen de verweerders voor de verwijzende rechter in feite te wensen dat het Arbitragehof een oordeel uitspreekt over de rechtspraak van het Hof van Cassatie ten aanzien van artikel 16 van de Grondwet, in het kader van een gewone onteigening. Zij menen dat geen rekening dient te worden gehouden met de waardevermindering die een plan van aanleg impliceert bij de berekening van de waarde van een onteigend goed, zelfs met een ander doel dan de uitvoering van de voorschriften van dat plan, waarbij ze een deel van de rechtsleer vertolken dat vreemd genoeg op de parlementaire voorbereiding van artikel 31 van de wet van 1962 steunt.

A.3.2. De in de prejudiciële vraag bedoelde bepaling bevat geen discriminatie op zich : alle personen wier goederen worden onteigend met het oog op de uitvoering van de voorschriften van een plan van aanleg, worden op identieke wijze behandeld.

A.3.3. Indien de onteigening plaatsvindt met de bedoeling de voorschriften van die plannen uit te voeren, kan men stellen dat de onteigening en de plannen « samen » op eenzelfde doel « afgaan », ter omzetting van die plannen in feiten. Een onteigening die daarentegen wordt uitgevoerd met een ander doel van openbaar belang dan dat van de uitvoering van een plan van aanleg moet worden beschouwd als zijnde zonder verband met dat plan. De twee in het geding zijnde situaties zijn niet met elkaar vergelijkbaar.

A.3.4. In zoverre het Hof zou oordelen dat het wel degelijk om vergelijkbare situaties gaat, wordt het volgende opgemerkt. Door te beslissen dat, wanneer het om een onteigening gaat teneinde een plan van aanleg uit te voeren, geen rekening wordt gehouden met dat plan bij de berekening van de waarde van het onteigende goed, heeft de wetgever enkel de bedoeling gehad artikel 16 van de Grondwet toe te passen en in een « billijke schadeloosstelling » te voorzien : het algemeen beginsel wordt in werking gesteld volgens hetwelk de overheid zich bij een onteigening niet kan beroepen op een waardevermindering die voortvloeit uit voorafgaande maatregelen die ze heeft opgelegd, indien ze niet vreemd zijn aan het doel waarvoor de onteigening wordt uitgevoerd. Zodoende streeft de wetgever een doel van billijkheid na.

A.3.5. Het onderscheid dat in de prejudiciële vraag tussen de twee categorieën van personen lijkt te worden aangevoerd, namelijk de eigenaars die worden onteigend met toepassing van een gewestplan en die welke worden onteigend met andere doeleinden, berust op een objectief criterium, namelijk de doelstelling die de onteigening wil verwezenlijken. Die doelstelling lijkt overigens onderworpen te zijn aan een toetsing door de justitiële rechter, die onderzoekt of de bescherming van een perceel in een bepaald gebied voorafgaandelijk aan een onteigening niet het resultaat is van een collusie tussen twee besturen.

A.3.6. Het eventueel door de wetgever gemaakte onderscheid is volkomen adequaat en relevant ten aanzien van het doel dat hij nastreeft. Het lijkt immers logisch dat in het kader van een onteigening geen rekening wordt gehouden met een plan van aanleg wanneer die onteigening tot doel heeft dat plan uit te voeren en ze daarbij een geheel vormen. Het tegengestelde beweren zou inhouden dat de onteigening, in zoverre zij nauw verbonden is

met de oorzaak van de waardevermindering of de waardevermeerdering, een oorzaak van verarming of verrijking vormt, wat niet zou kunnen worden toegelaten. Het is daarentegen normaal dat rekening wordt gehouden met het plan wanneer de onteigening niet wordt verricht met het oog op de uitvoering van de voorschriften ervan en ze er geen verband mee houdt.

A.3.7. Het verschil in behandeling dat eventueel voortvloeit uit de betwiste bepaling is hoe dan ook evenredig met het door de wetgever nagestreefde doel. Het vaakst geformuleerde verwijt inzake de raming van de waarde van de onteigende onroerende goederen heeft betrekking op het feit of al dan niet rekening werd gehouden met de plannen van aanleg en niet het tegendeel. De onderzochte bepaling komt tegemoet aan die bezwaren. Bovendien beschikt diegene die zich benadeeld acht door de inhoud van een plan van aanleg in beginsel en in hoofdzaak over twee rechtsmiddelen : hij kan het plan zelf betwisten voor de Raad van State of schadeloosstelling vragen op basis van artikel 37 van de stedenbouwwet. Met andere woorden, de onteigende eigenaar op wie de voorschriften van een plan van aanleg worden toegepast in het kader van de berekening van de waarde van zijn onroerend goed, is niet verstoken van ieder rechtsmiddel.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat de betwiste bepaling van toepassing is, ongeacht het feit of uit het plan van aanleg een waardevermindering dan wel een waardevermeerdering voortvloeit. Het kan dus gebeuren dat voor eenzelfde eigenaar, van wie twee gronden worden onteigend ter uitvoering van een plan van aanleg, geen rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering van de ene grond noch met de waardevermindering van de andere, voortvloeiende uit het plan. De maatregel is nu eens beter, dan weer minder goed dan hetgeen wordt toegepast inzake gewone onteigening.

Memorie van antwoord van de provincie Antwerpen

A.4.1. Het standpunt van de partijen Janssens dat de toepassing van artikel 31 van de wet van 29 maart 1962 niet altijd tot een bevredigende oplossing leidt kan op zichzelf niet volstaan om de grondwettelijke geldigheid ervan te betwisten. Geen enkele wettelijke regeling leidt immers in alle concrete gevallen tot een bevredigende oplossing, zonder dat daarom die regeling als discriminerend zou kunnen worden aangemerkt.

De aangehaalde praktijkgevallen en voorbeelden zijn niet alleen extreem maar moeten worden genuanceerd door de volgende opmerkingen. De waarde van een eigendom wordt niet alleen bepaald door de juridische, te dezen administratiefrechtelijke situatie ervan, maar ook door de feitelijke situatie. De voorstelling van verweerders wordt in de praktijk bovendien getemperd door de rechtspraak van het Hof van Cassatie waarbij het in aanmerking nemen van het gewestplan niet enkel wordt uitgesloten wanneer ter verwezenlijking ervan onteigend wordt maar eveneens wanneer het gewestplan met de onteigening « uitstaans heeft » of omgekeerd. Een rechtsregel die niet beoogt rechtstreeks discriminerend te werken en die bovendien in de praktijk slechts in zeer uitzonderlijke gevallen tot moeilijkheden aanleiding geeft, schendt dan ook niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.4.2. Terecht hebben de partijen Janssens opgemerkt dat artikel 31 slechts de herhaling is van een inzake onteigeningen anderhalve eeuw oud principe, namelijk dat die procedure voor de onteigende geen oorzaak van verrijking of verarming mag zijn. Die wetsbepaling is dan ook de uitdrukking van een meer dan honderdjarige overtuiging, wat de verenigbaarheid met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet aantoont.

Memorie van antwoord van de partijen Janssens

A.5.1. De partijen Janssens achten het antwoord op de prejudiciële vraag relevant voor de oplossing van het bodemgeschil. De onteigenden worden immers geconfronteerd met de toepassing *a contrario* van artikel 31 van de wet van 29 maart 1962. Terwijl doorgaans uit die bepaling wordt afgeleid dat enkel in geval van uitvoering van het gewestplan geen rekening wordt gehouden met de stedenbouwkundige bestemming van het goed, wordt door de onteigenaar aangevoerd dat die gewestplanbestemming in geval van een ander onteigeningsdoel wel in aanmerking dient te worden genomen.

A.5.2. De beide categorieën van onteigenden, zij die worden onteigend ter uitvoering van een gewestplan, enerzijds, en zij die worden onteigend voor een ander doel, anderzijds, zijn wel degelijk vergelijkbaar. Beiden worden zij immers uit hun eigendomsrecht ontzet met het oog op de noodzakelijke realisering van een doel van openbaar nut ter uitvoering van de uitzonderingsbepaling vervat in artikel 16 van de Grondwet. Wat de overheid na die ontzetting uit het eigendomsrecht met het onteigende goed doet is niet van die aard dat daardoor een verschil kan worden gemaakt tussen twee categorieën van onteigenden, aangezien zij, ongeacht hetgeen na de onteigening met hun goed gebeurt, gelijkelijk en op even absolute wijze uit hun eigendomsrecht zijn ontzet, zonder dat zij dit hebben gewild en zonder dat zij hiertoe hebben bijgedragen.

A.5.3. Het door de Waalse Regering aangevoerde standpunt dat het doel van het verschil in behandeling moet worden gezocht in het doel van de onteigening, is niet ter zake dienend. De verschillende behandeling bij toekenning van een onteigeningsvergoeding op grond van de bestemming van het onteigende goed in de toekomst, is volledig discriminatoir. Het doel van de onteigening, te weten de toekomstige bestemming van het onteigende goed, kan in geen geval een objectief criterium zijn om de verschillende behandeling te rechtvaardigen. Ten slotte merken de partijen Janssens ook op dat de vergoeding bedoeld in artikel 37 van de wet van 29 maart 1962 geen volledige vergoeding is zoals bedoeld in artikel 16 van de Grondwet.

Memorie van antwoord van de Waalse Regering

A.6.1. De toepassing van artikel 31 gebeurt volgens de partijen Janssens « naar gelang van het doel van de onteigening ». Dat doel is het objectieve criterium waarvan sprake : indien de onteigening plaatsvindt om een plan te verwezenlijken, is artikel 31 van toepassing; in het tegenovergestelde geval is het niet van toepassing.

A.6.2. Door ervan uit te gaan dat het niet mogelijk is uit te maken wanneer een welbepaalde onteigening de uitvoering is van een plan van aanleg en wanneer niet, wordt het objectieve karakter van het aangewende criterium geenszins in het geding gebracht, maar enkel de toepassing ervan in concrete gevallen, wat niet tot de toetsingsbevoegdheid van het Hof behoort. Die concrete toepassing van het criterium is onderworpen aan een toetsing door de justitiële rechter, die uitspraak moet doen over de waarde van het onteigende goed. Hij is het die *in fine* zal oordelen of de onteigening al dan niet verband houdt met de verwezenlijking van het plan van aanleg en hij is het die zal beslissen of het betwiste artikel 31 al dan niet dient te worden toegepast.

Tot slot zijn de gevallen waarin het werkelijk moeilijk zou zijn te zeggen met welk doel de onteigening geschiedt, in beginsel bijzonder beperkt. Volgens de organieke wet worden het onteigeningsplan en het plan van aanleg immers dikwijls terzelfder tijd opgemaakt (zie met name artikel 28).

A.6.3. Ook de Waalse Regering wijst op het zeer casuïstische en vergezochte karakter van de door de partijen Janssens aangehaalde voorbeelden en ziet niet in in welk opzicht die voorbeelden de ongrondwettigheid van artikel 31 van de organieke wet ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zouden kunnen aantonen. In werkelijkheid lijken zij minder artikel 31 van de organieke wet - waarover zijzelf zeggen dat er « een logische regel [in wordt] uitgedrukt » - volgens welke de plannen van aanleg niet in aanmerking mogen worden genomen, te kritiseren, dan de tegenovergestelde oplossing, die het Hof van Cassatie voorstaat ingeval de onteigening vreemd is aan de uitvoering van het plan.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 31 van de wet van 29 maart 1962 « houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw » (*Belgisch Staatsblad* van 12 april 1962), dat luidt :

« Bij het bepalen van de waarde van het onteigende perceel wordt geen rekening gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die voortvloeit uit de voorschriften van het streek-, gewest- of gemeentelijk plan van aanleg, noch met de waardevermeerdering die het goed heeft verkregen door werken of veranderingen uitgevoerd met overtreding van de voorschriften van een der plannen van aanleg, indien de werken na de sluiting van het openbaar onderzoek aangaande het plan zijn uitgevoerd. »

B.2.1. De Waalse Regering voert aan dat artikel 31 van de wet van 29 maart 1962 niet van toepassing is op het voor de verwijzende rechter aanhangige geschil zodat het antwoord van het Hof de juridische oplossing van dit geschil geenszins zou wijzigen.

B.2.2. Het staat aan de rechter die de prejudiciële vraag stelt, de norm te bepalen die toepasselijk is op de zaak die bij hem aanhangig is. Te dezen heeft de verwijzende rechter geoordeeld dat artikel 31 van de wet van 29 maart 1962 « houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw » toepassing kan vinden. Het komt het Hof toe te zeggen of die norm al dan niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt.

B.3. De beweerde ongelijke behandeling bestaat erin dat de eigenaars van een perceel dat wordt onteigend ter verwezenlijking van een plan van aanleg, krachtens artikel 31 van de stedenbouwwet een onteigeningsvergoeding verkrijgen op grond van de waarde van het goed vóór de wijziging van de bestemming door het plan van aanleg, terwijl de eigenaars van een perceel dat wordt onteigend ter verwezenlijking van een ander doel, worden vergoed op grond van de waarde van het goed na de bestemmingswijziging vastgesteld in het plan van aanleg.

B.4.1. De onteigening biedt de overheid de mogelijkheid om voor doeleinden van algemeen nut de beschikking te krijgen over in het bijzonder onroerende goederen die niet middels de gewone wijzen van eigendomsoverdracht kunnen worden verworven. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt dat niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemene nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling.

B.4.2. Aan het begrip « algemeen nut » is in diverse bijzondere wetten een zeer ruime betekenis verleend. In dat verband machtigen de artikelen 25 en volgende van de wet van 29 maart 1962 « houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw » de overheid de onteigening aan te wenden « als middel tot verwezenlijking van al de plannen van aanleg » (*Gedr. St.*, Senaat, 1958-1959, nr. 124, p. 39). Artikel 25, eerste lid, bepaalt immers uitdrukkelijk : « De verkrijging van onroerende goederen vereist voor de uitvoering van de voorschriften der streek-, gewest- en gemeentepannen kan steeds plaatshebben door onteigening ten algemene nutte. » Het begrip « algemeen nut » wordt ter zake ruimer genterpreteerd dan bij een onteigening die tot een ander doel strekt : de onteigening tot verwezenlijking van een plan van aanleg wordt uit kracht van de wet zelf geacht van openbaar nut te zijn. Die eigen aard wordt vervolgens benadrukt door het feit dat de onteigene overheid, zoals blijkt uit het laatste lid van dat artikel, in bepaalde gevallen, op verzoek van de personen die met de ordening van een strook belast zijn, de daartoe vereiste onroerende goederen kan onteigenen wanneer de onderhandse verkrijging daarvan onmogelijk is gebleken. Tevens werd in artikel 33 van de wet de machtiging ingeschreven om de krachtens de plannen van aanleg aangekochte of onteigende percelen zonder bijzondere formaliteiten openbaar of onderhands te verkopen. De termijnen om tot onteigening ter verwezenlijking van plannen van aanleg over te gaan, zijn in de tijd beperkt door artikel 35 van de wet.

B.5.1. De verschillende wetten ter uitvoering van artikel 16 van de Grondwet, inzonderheid de wetten van 17 april 1835 en 27 mei 1870, die de onteigeningsprocedure van gemeen recht regelen, en de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte, bepalen de wijze waarop de onteigeningsvergoeding wordt vastgesteld.

Ter zake heeft het Hof van Cassatie een vaste rechtspraak ontwikkeld : « [...] ingeval de onteigening niet geschiedt ter verwezenlijking van het streek-, gewestelijk of gemeentelijk plan van aanleg, [verbiedt] geen wettelijke bepaling [...] dat, bij het bepalen van de waarde van het onteigende perceel, rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die voortvloeit uit de voorschriften van zodanig plan » en « [...] de rechter [is] in dit geval, bij het bepalen van de billijke vergoeding die krachtens artikel [16] van de Grondwet aan de onteigende is verschuldigd, verplicht [...] met zodanige waardevermeerdering of -vermindering rekening te houden » (Cass., 5 september 1985, *Arr. Cass.*, 1985-1986, p. 7; Cass., 6 oktober 1988, *Arr. Cass.*, 1988-1989, p. 145; Cass., 7 juni 1990, *Arr. Cass.*, 1989-1990, p. 1277).

B.5.2. Bij de berekening van de waarde van een onteigend goed ter verwezenlijking van plannen van aanleg wordt op grond van artikel 31 van de wet van 29 maart 1962 onder meer geen rekening gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die voortvloeit uit de voorschriften van het streek-, gewest- of gemeentelijk plan van aanleg. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd beklemtoond dat het beginsel « volgens hetwelk de schadeloosstelling moet worden berekend overeenkomstig de gesteldheid van het goed en van de omgeving op het ogenblik dat het onteigeningsbesluit werd genomen, evenals overeenkomstig de waarde er van rekening houdend met de markt van de onroerende goederen op het ogenblik van de minnelijke schikking of van het vonnis, is gesteund op de billijkheid. Zo mag geen rekening worden gehouden met de prijsschommelingen die het gevolg zouden zijn van een bepaalde zoning, van de uitvoering der op het plan van aanleg voorziene werken, of van de er uit voortvloeiende verbodsbepalingen. Alleen de waardeveranderingen die te wijten zijn aan feiten die met het plan van aanleg hoegenaamd niets te maken hebben, zoals een devaluatie van de munt of een verhoging van de waarde der onroerende goederen in het algemeen, mogen in aanmerking worden genomen » (*Gedr. St.*, Senaat, 1958-1959, nr. 124, pp. 62-63, en *Gedr. St.*, Senaat, 1959-1960, nr. 275, p. 42). Bijgevolg zal « rekening [...] worden gehouden met de waarde op de dag van de onteigening alsof er geen plan van aanleg was » (*Gedr. St.*, Senaat, 1959-1960, *ibidem*). Dat onderscheid in behandeling is niet afhankelijk van de vaststelling of het betrokken goed een waardevermeerdering dan wel een

waardevermindering ondergaat.

B.6. Het onderscheid dat ten gevolge van het vergoedingsstelsel van artikel 31 van de wet van 29 maart 1962 is ontstaan tussen de categorieën van eigenaars beschreven in B.3 berust, wat de onteigenden ter verwezenlijking van een plan van aanleg betreft, op een objectief criterium, namelijk de specifieke aard van de onteigening die in het kader van die wet wordt doorgevoerd. Die eigen aard blijkt uit het doel van de onteigening, de mogelijkheid om ertoe over te gaan ten bate van particulieren en de beperking in de tijd van de mogelijkheid tot onteigening, zoals uiteengezet in B.4.2.

B.7. De betwiste maatregel waardoor het onderscheid wordt ingevoerd is relevant omdat er een adequaat verband is tussen de maatregel en het door de wetgever beoogde doel ervan. De criteria op grond waarvan in artikel 31 van de stedenbouwwet de onteigeningsvergoeding wordt vastgesteld, zijn ingegeven door het rechtstreekse verband tussen het doel van de onteigening - de verwezenlijking van de plannen van aanleg - en de oorzaak van de wijziging van de waarde van het te onteigenen goed. Aangezien het immers door de realisatie van het plan van aanleg middels de onteigening is dat de waarde van het onroerend goed ook daadwerkelijk wordt beïnvloed, is het verantwoord dat bij de vaststelling van de onteigeningsvergoeding geen rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die uit de verwezenlijking van die doelstelling voortvloeit.

B.8. De wetgever heeft overigens rekening gehouden met het nadeel dat een eigenaar kan lijden wiens goed een waardevermindering ondergaat ten gevolge van een plan van aanleg. Artikel 37 van de wet bepaalt dat schadevergoeding verschuldigd is wanneer een bouw- of verkavelingsverbod volgend uit een plan « een einde maakt aan het gebruik waarvoor een goed dient of normaal bestemd is de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding ». De eigenaar beschikt dus, in dat geval, over een schadeloosstelling die verschilt van diegene waarin inzake onteigening wordt voorzien.

Mocht in geval van onteigening voor de verwezenlijking van een plan van aanleg de eigenaar reeds vergoeding wegens planschade hebben verkregen vóór de onteigening, dan zou de rechter kunnen beoordelen of het past hiermede rekening te houden bij de onteigening om de « billijke » schadeloosstelling vast te stellen waarin artikel 16 van de Grondwet voorziet, zodat de onteigende niet ten onrechte wordt verrijkt.

B.9. Uit wat voorafgaat volgt dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 31 van de wet van 29 maart 1962 « houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw » schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, in zoverre de eigenaar wiens eigendom door de totstandkoming van het gewestplan een waardevermindering onderging en die (nog) geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid die artikel 37 van de stedenbouwwet tot het verkrijgen van planschade hem (eventueel) biedt en die wordt onteigend ter uitvoering van dat gewestplan, niet wordt getroffen door de waardevermindering die voortspruit uit het gewestplan, terwijl de eigenaar wiens eigendom door de totstandkoming van het gewestplan eveneens een waardevermindering onderging en die eveneens (nog) geen gebruik maakte van de mogelijkheden die artikel 37 van de stedenbouwwet (eventueel) biedt en die wordt onteigend voor andere doeleinden dan de verwezenlijking van het gewestplan, wel de waardevermindering ondergaat die voortspruit uit het gewestplan en terwijl de eigenaar wiens eigendom door de invoering van het gewestplan een waardevermeerdering verkreeg, die waardevermeerdering niet geniet wanneer onteigend wordt ter verwezenlijking van dat gewestplan, maar ze wel geniet ingeval voor andere doeleinden wordt onteigend.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 25 maart 1997.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève