

Rolnummer 1295
Arrest nr. 44/99 van 20 april 1999

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende artikel 93 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, gesteld door het Hof van Beroep te Luik.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe, H. Coremans en A. Arts, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen*

Bij arrest van 28 januari 1998 in zake A. Marx en anderen tegen de stad Sankt Vith, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 17 februari 1998, heeft het Hof van Beroep te Luik de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Aangezien de gemeentegoederen bedoeld in artikel 542 van het Burgerlijk Wetboek goederen zijn waarvan natuurlijke personen het genot hebben,

1. schendt artikel 93 van de wet van 14 februari 1961, zoals geïnterpreteerd bij de wet van 24 maart 1972, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het, zonder schadeloosstelling, de vroegere gemeentesecties, zoals die gevormd door de gehuchten Ober- en Nieder-Emmels, de eigendom van die gemeentegoederen ontzegt en/of in zoverre het die eigendom toekent aan de gemeenten, zoals Crombach, thans gemeente Sankt Vith, aangezien een dergelijke ontzegging en/of toekenning afbreuk zou kunnen doen aan artikel 16 van de Grondwet en/of aan artikel 1 van het Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend op 20 maart 1952 en goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955 ?

2. schendt artikel 93 van de wet van 14 februari 1961, zoals geïnterpreteerd bij de wet van 24 maart 1972, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het, zonder schadeloosstelling, de vroegere gemeentesecties, zoals die gevormd door de gehuchten Ober- en Nieder-Emmels, het genot van die gemeentegoederen ontzegt en/of in zoverre het dat genot toekent aan de gemeenten, zoals Crombach, thans gemeente Sankt Vith, aangezien een dergelijke ontzegging en/of toekenning afbreuk zou kunnen doen aan artikel 16 van de Grondwet en/of aan artikel 1 van het Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend op 20 maart 1952 en goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955 ?

3. schendt artikel 93 van de wet van 14 februari 1961, zoals geïnterpreteerd bij de wet van 24 maart 1972, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet :

a) in zoverre het, zonder schadeloosstelling, de inwoners van de vroegere gemeentesecties, zoals die gevormd door de gehuchten Ober- en Nieder-Emmels, de exclusiviteit van de uitoefening van de gebruiksrechten op die gemeentegoederen ontzegt en/of in zoverre het de uitoefening van die gebruiksrechten toewijst aan het geheel van de inwoners van de gemeenten, zoals Crombach, thans gemeente Sankt Vith, aangezien een dergelijke ontzegging en/of toewijzing afbreuk zou kunnen doen aan artikel 16 van de Grondwet en/of aan artikel 1 van het Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend op 20 maart 1952 en goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955 ?

b) in zoverre het de gemeenten verbiedt een voorkeur te geven aan de inwoners van de vroegere gemeentesecties, wat betreft de uitoefening van de gebruiksrechten op die gemeentegoederen, aangezien dat verbod ertoe leidt de inwoners van de vroegere gemeentesecties,

zonder schadeloosstelling, de exclusiviteit van de uitoefening van die gebruiksrechten te ontzeggen, hetgeen afbreuk zou kunnen doen aan artikel 16 van de Grondwet en/of aan artikel 1 van het Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend op 20 maart 1952 en goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955 ? »

## II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De stad Sankt Vith dagvaardde voor de Rechtbank van eerste aanleg te Verviers « de begunstigde gezinshoofden » van Ober- en Nieder-Emmels, gemeente Sankt Vith, om voor recht te horen zeggen dat zij eigenaar is van vijftig percelen grond gelegen in Ober- en Nieder-Emmels, voor een totale oppervlakte van zowat 560 hectare, waarbij de eiseres evenwel preciseerde dat « het voortbestaan van de gebruiksrechten van de inwoners van Emmels en de omvang ervan niet worden betwist ».

Voor de eerste rechters hebben de meeste verweerders het eigendomsrecht van de stad Sankt Vith betwist en betoogd dat zij houder waren van een collectief eigendomsrecht of althans van een collectief zakelijk recht op grond waarvan zij het genot in natura van de in het geding zijnde onroerende goederen zouden hebben.

Bij vonnis van 18 maart 1986 heeft de Rechtbank « voor recht gezegd dat de eiseres, de stad Sankt Vith, de enige eigenaar is van de (in het geding zijnde) percelen gelegen te Ober- en Nieder-Emmels » en heeft zij de verweerders veroordeeld in de kosten van het geding.

Deze hebben hoger beroep aangetekend.

In zijn arrest merkt het Hof van Beroep op dat de partijen het erover eens zijn dat de in het geding zijnde goederen oorspronkelijk gemeentegoederen waren in de zin van artikel 542 van het Burgerlijk Wetboek, maar dat zij het niet eens zijn met betrekking tot de gevolgen van die kwalificatie en met betrekking tot de consequenties die de eenheidswet van 14 februari 1961, zoals zij werd geïnterpreteerd door de wet van 24 maart 1972, voor het statuut van die goederen heeft gehad.

Het Hof van Beroep merkt op dat de gemeentegoederen, vanwege die hoedanigheid, eigendom zijn van de gemeente (of van de vroegere gemeentesecties) en niet van haar inwoners. Uit het feit dat die gemeentegoederen die zijn waarvan de inwoners van een gemeente het genot hebben, vloeit in beginsel voort :

« - dat de vereniging van twee of meer gemeenten geen afbreuk mag doen aan hun respectieve eigendoms- en genotsrechten op de eigenlijke gemeentegoederen die elk van hen vóór hun vereniging afzonderlijk bezat, en dat als gevolg van dat principe de gemeentesecties die niet deelnemen in het genot van de gemeentegoederen, de lasten ervan niet moeten dragen;

- dat gemeentesecties eigenlijke gemeentegoederen kunnen hebben die niet het eigendom zijn van de gehele gemeente;

- dat de vervreemding van gemeentegoederen die aan een gemeentesectie toebehoren niet kan geschieden ten bate van de gehele gemeente en dat de sommen die eruit voortkomen moeten worden hergebruikt in het enige belang van de gemeentesectie [...] ».

Het Hof van Beroep herinnert vervolgens aan de weerslag van de akte van verdeling van 4 februari 1756, die van het Grondboek en van de inschrijving van de goederen van Emmels, die van de aanhechting bij België, die van de oprichting van de gemeentesectie Emmels. Het preciseert voorts de draagwijdte van dat vonnis gewezen op 28 april 1952 door de Rechtbank van eerste aanleg te Verviers, van het arrest gewezen op 10 november 1966 door het Hof van Cassatie en van het arrest gewezen op 17 februari 1966 door het Hof van Beroep te Luik.

Voor het overige preciseert het Hof van Beroep dat krachtens artikel 93 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, de gemeentesecties zijn opgeheven en bovendien de artikelen 132, derde lid, en 149 van de gemeentewet zijn afgeschaft. Het merkt op dat door de opheffing van de gemeentesecties, die bepaling ze heeft doen verdwijnen en zo ook de personen die houders waren van de eigendomsrechten op de sectiegoederen. De wet van 24 maart 1972 bepaalt van haar kant dat dit artikel 93 wordt geïnterpreteerd in die zin dat het tot gevolg heeft dat de eigendomsrechten van de secties aan de gemeenten werden overgedragen.

In een arrest van 8 december 1989 heeft de Raad van State van zijn kant geoordeeld dat die opheffing moest leiden tot het verlies van de voordelen die aan de inwoners van de gemeente met betrekking tot bepaalde gemeentegoederen werden verleend naar gelang van hun verblijfplaats.

Het Hof van Beroep is tot slot van oordeel dat het voor de oplossing van het hem voorgelegde geschil onontbeerlijk is de hierboven vermelde prejudiciële vragen te stellen.

### III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 17 februari 1998 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 22 april 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 25 april 1998.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 29 mei 1998 ter post aangetekende brief;
- A. Marx, wonende te 4800 Verviers, rue du Palais 35, en anderen en B. Mettlen, wonende te 4780 Sankt Vith, Nieder-Emmels 8, bij op 3 juni 1998 ter post aangetekende brief;
- de stad Sankt Vith, Stadhuis, 4780 Sankt Vith, bij op 8 juni 1998 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 8 juni 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 24 juni 1998 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- A. Marx en anderen en B. Mettlen, bij op 7 juli 1998 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, bij op 24 juli 1998 ter post aangetekende brief;
- de stad Sankt Vith, bij op 27 juli 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 30 juni 1998 en 27 januari 1999 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, respectievelijk verlengd tot 17 februari 1999 en 17 augustus 1999.

Bij beschikking van 18 november 1998 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 16 december 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 20 november 1998 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 16 december 1998 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Kirkpatrick, advocaat bij het Hof van Cassatie, en Mr. S. Nudelhole, advocaat bij de balie te Brussel, voor A. Marx en anderen en B. Mettlen;

. Mr. C. Vial en Mr. M. Denys, advocaten bij de balie te Brussel, voor de stad Sankt Vith;

. Mr. B. Van Dorpe, advocaat bij de balie te Kortrijk, voor de Ministerraad;

. Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers J. Delruelle en A. Arts 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 partijen A. Marx en anderen en Mettlen en anderen*

A.1.1. Met betrekking tot de eerste twee vragen blijkt uit de rechtspraak van het Arbitragehof dat de openbare overheden zich in sommige omstandigheden kunnen beroepen op de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Er is evenwel geen schending van de beginselen van de gelijkheid en niet-discriminatie omdat de overdracht van goederen, rechten en, in voorkomend geval, van verplichtingen van een administratieve entiteit naar een andere geen schending van het eigendomsrecht inhoudt wanneer zij het gevolg is van de afschaffing van de eerste entiteit. Het gaat niet om een onteigening maar om een opvolging van een publiekrechtelijk rechtspersoon door een ander publiekrechtelijk rechtspersoon.

Er moet dus op de eerste twee vragen worden geantwoord dat artikel 93 van de wet van 14 februari 1961, zoals geïnterpreteerd bij de wet van 24 maart 1972, geen schending inhoudt van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie ten nadele van de vroegere gemeentesecties.

A.1.2. Het antwoord op de derde vraag dient daarentegen bevestigend te zijn.

Om die vraag te beantwoorden moet eerst worden verduidelijkt wat in het arrest wordt bedoeld met « uitoefening van de gebruiksrechten op de gemeentegoederen ». Uit een analyse van het arrest waarin de prejudiciële vraag wordt gesteld, leiden de partijen af dat die bewoordingen het collectieve recht beogen van het geheel van de inwoners van de secties die de hoedanigheid van « gebruikers » of « begunstigden » hebben, om zich de opbrengst te zien toekennen van de exploitatie (en, in voorkomend geval, van de realisatie) van de

kadastrale percelen bedoeld in het eigendomsvonnis van 28 april 1952. De vraag zou nauwelijks belang hebben indien die rechten waren beperkt tot de individuele rechten bedoeld in de verordening van 1951 (het recht om op sommige ogenblikken van het jaar of ook bij sommige gelegenheden een bepaald aantal stère brandhout of hout voor de bouw te krijgen). Het recht voor de inwoners die de hoedanigheid van begunstigde of gebruiker hebben om de inkomsten van de exploitatie van meer dan 500 hectare bos uitsluitend in hun voordeel te zien gebruiken, heeft een aanzienlijke economische waarde. De afschaffing van een dergelijk vermogensrecht, zonder enige schadeloosstelling noch compensatie, is een onteigening die in strijd is met artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Protocol.

Het feit dat de begunstigde inwoners, volgens de in het arrest in aanmerking genomen interpretatie van artikel 542 van het Burgerlijk Wetboek, geen enkel eigendomsrecht op de gemeentegoederen hadden, is niet voldoende om aan artikel 93 van de eenheidswet het karakter van verbeurdverklaring te ontnemen. Zelfs indien de gemeentesectie eigenares was, werd haar eigendomsrecht immers bezwaard door een bijzondere last : die van de exploitatie van de goederen in het exclusieve belang van een bepaalde collectiviteit, namelijk de collectiviteit van de inwoners van de sectie die, krachtens verordeningen of lokale gebruiken, de hoedanigheid van begunstigten of gebruikers van de gemeentegoederen hadden. Er zou geen schending geweest zijn van de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie indien de eenheidswet in die zin kon worden geïnterpreteerd dat zij, voor de gemeente die de gemeentesectie opvolgt, de verplichting heeft gehandhaafd om enkel aan de begunstigde inwoners van de sectie het exclusieve voordeel van de exploitatie-inkomsten en van de realisatie van de gemeentegoederen die, vóór 1961, het vermogen van die sectie vormden, voor te behouden. Aangezien de eenheidswet niet een dergelijke interpretatie kan krijgen, staat zij gelijk met een onteigening die bestaat in het ontzeggen, niet van een eigendomsrecht, maar van een recht *sui generis* dat men als een collectief genotsrecht kan beschouwen.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 maart 1972 blijkt dat de wetgever de bedoeling had de gemeenten de sectiegoederen te laten beheren op dezelfde manier als de andere goederen die tot het privé-domein van de gemeente behoren en de inkomsten ervan, met één enkel doel, te besteden aan het geheel van de uitgaven van algemeen belang. De doelstelling bestond er dus in aan de inwoners van de secties het recht te ontzeggen van de exclusieve besteding van de inkomsten van de gemeentegoederen.

Uit de opsplitsing van de derde prejudiciële vraag in twee *sub*-vragen blijkt dat het Hof van Beroep twee interpretaties van de wet van 24 maart 1972 voor ogen heeft. In beide interpretaties is aan de begunstigde inwoners van de secties, zonder schadeloosstelling, een vermogensrecht ontzegd, het recht om collectief de exclusieve besteding van de inkomsten van de gemeentegoederen te genieten. De discriminatie waarvan zij aldus het slachtoffer zijn geweest, kan niet worden verantwoord. De doelstelling van de wetgever is weliswaar wettig : hij wil de archaïsche belemmeringen opheffen die het fusiebeleid voor de gemeenten in de weg staan, fusiebeleid waarvan men onder meer hoopte dat het de gemeentefinanciën zou rationaliseren en de aan de gehele bevolking verleende diensten doeltreffender zou maken. Die doelstelling kon de afschaffing van de secties en zelfs de onteigening van de begunstigde inwoners verantwoorden. Maar zij kon niet verantwoorden dat de onteigening zonder schadeloosstelling zou gebeuren. Artikel 16 van de Grondwet en het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens legden aan de wetgever de verplichting op om, indien hij het collectieve genotsrecht van de begunstigde inwoners wilde afschaffen, aan ieder van hen een billijke schadeloosstelling toe te kennen. Om dezelfde reden is het niet mogelijk om, ten gunste van de grondwettigheid van de betwiste wet, het argument in aanmerking te nemen dat is afgeleid uit het feit dat de evolutie van het begrip gemeentebelang thans de gemeenten verplicht om, met hun algemene begroting, werken en uitgaven te financieren die vroeger werden gerealiseerd en gefinancierd op het uitdrukkelijk verzoek van de begunstigde inwoners dankzij de inkomsten van de sectiegoederen.

#### *Standpunt van de stad Sankt Vith*

A.2.1. De prejudiciële vraag die door het Hof van Beroep is gesteld, is in het licht van het geschil niet pertinent. Zij is volkomen irrelevant om de kwestie van de eigendom van de bossen te beslechten vermits de inwoners nooit een eigendomsrecht op de betrokken percelen hebben gehad. De betwiste wetten hebben dus nooit inbreuk op dat recht kunnen maken.

A.2.2. Subsidiair is de vraag onontvankelijk omdat het Hof niet bevoegd is om zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van een wet met een bepaling van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Zelfs in de veronderstelling dat dat Verdrag van toepassing zou zijn op het door de appellanten aangevoerde recht, dient overigens nog te worden vastgesteld dat het recht op een schadevergoeding geenszins kan worden verantwoord, vermits de afschaffing van de secties is gebeurd in het algemeen belang, met het doel de werkingskosten van de gemeentelijke instellingen op een gelijke manier te verdelen over alle inwoners van eenzelfde gemeente, terwijl de rechten van de gebruikers onaangetast zijn gebleven.

A.2.3. Nog meer subsidiair is de vraag niet gegrond. De afschaffing van de secties heeft de inwoners bevrijd van de last die op hen woog met betrekking tot de werkingskosten van de sectie. Voortaan zijn alle werkingskosten van het geheel van de gemeente gelijk verdeeld over alle inwoners van de stad. Dat bewijst voldoende de volstreekte ontstentenis van schending van de fundamentele voorschriften inzake het eigendomsrecht. De *ratio legis* van de wet van 14 februari 1961 blijkt uit de lezing van de parlementaire voorbereiding. De gemeentesecties zijn afgeschaft omdat een ongelijkheid onder de verschillende inwoners van eenzelfde gemeente niet meer kan worden verantwoord. De wetgever was van mening dat er geen enkele objectieve en redelijke verantwoording meer was voor een onderscheid tussen de inwoners van eenzelfde gemeente op het ogenblik waarop overigens wordt getracht te streven naar een solidariteit op intergemeentelijk vlak. Voorts moet nog worden beklemtoond dat de gebruiksrechten waarvan sprake is, onder andere het recht op verwarming, het recht op een afsluiting, onderworpen zijn aan eigen gewoonten. Het is van fundamenteel belang de draagwijdte van die gewoonten goed in te zien. Op geen enkel ogenblik van de geschiedenis is aan de inwoners enig surplus toegekend.

#### *Standpunt van de Ministerraad*

A.3.1. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord. De afschaffing van de gemeentesectie heeft geleid tot een probleem van opvolging/overdracht van het eigendomsrecht. Inzake opvolging van rechten wegens afschaffing van een publiekrechtelijk rechtspersoon zijn noch artikel 16, noch de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, noch artikel 1 van het Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van toepassing.

A.3.2. De tweede prejudiciële vraag dient om soortgelijke redenen ontkennend te worden beantwoord. De afschaffing van de gemeentesectie heeft geleid tot een probleem van de opvolging of de overdracht van het genotsrecht.

Het Arbitragehof heeft overigens reeds geoordeeld dat een vermindering van het genot van het eigendomsrecht geen onteigening is. De wetgever was er dus niet toe gehouden een billijke en voorafgaande schadeloosstelling toe te kennen.

A.3.3. De derde prejudiciële vraag dient eveneens ontkennend te worden beantwoord vermits er geen ontzegging van eigendom is.

Overigens staat het aan de wetgever de gevallen te bepalen waarin een beperking van het eigendomsrecht aanleiding kan geven tot een schadeloosstelling en de voorwaarden vast te stellen waaronder die schadeloosstelling kan worden toegekend onder het voorbehoud van het recht van toezicht uitgeoefend door het Arbitragehof wat het redelijk en evenredig karakter van de genomen maatregel betreft. In dat opzicht moet in overweging worden genomen dat, vermits de verdeling in gemeentesecties tot gevolg heeft gehad dat de eigendom en het genot van een deel van de goederen aan die gemeentesecties en hun inwoners worden overgedragen, het niet onredelijk, noch onevenredig is te beslissen dat de verdwijning van de gemeentesecties tot gevolg heeft dat die rechten worden overgedragen aan de gemeenten waarvan zij deel uitmaakten en aan hun inwoners. Overigens wordt herinnerd aan het arrest van de Raad van State van 8 december 1989. De maatregel is dus verantwoord in het licht van het wettige doel van de wetgever om alle inwoners van een gemeente gelijk te behandelen.

#### *Standpunt van de Waalse Regering*

A.4.1. De eerste prejudiciële vraag kan niet zinloos worden verklaard. Het staat niet aan het Arbitragehof na te gaan of een prejudiciële vraag al dan niet onontbeerlijk is voor de regeling van het geschil dat aan de



verwijzende rechter is voorgelegd. Bovendien heeft de feitenrechter duidelijk geoordeeld dat de inwoners nooit enig eigendomsrecht op de betwiste percelen hebben gehad.

De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord. De betwiste bepalingen kunnen niet in die zin worden geïnterpreteerd dat zij een onteigening tot stand brengen, maar veeleer als een opvolging van een publiekrechtelijk rechtspersoon door een ander publiekrechtelijk rechtspersoon, als gevolg van de afschaffing van de eerstgenoemde.

A.4.2. Het Arbitragehof kan de tweede prejudiciële vraag evenmin zinloos verklaren. Die vraag dient om dezelfde redenen ook ontkennend te worden beantwoord.

A.4.3. Het Arbitragehof dient ook de derde prejudiciële vraag te beantwoorden; het staat aan de verwijzende rechter te beslissen of die vraag diende te worden gesteld.

De prejudiciële vraag dient eveneens ontkennend te worden beantwoord. Zij heeft betrekking op het onderscheid in behandeling dat uit de betwiste wetsbepalingen zou voortvloeien, in zoverre die ongelijke behandeling alle inwoners van de gemeente Crombach op dezelfde voet van gelijkheid plaatst, terwijl de inwoners van de vroegere gemeentesecties voorheen een voorkeursregeling genoten met betrekking tot de uitoefening van de gebruiksrechten. Het Arbitragehof dient de vraag te beantwoorden in de interpretatie die door de feitenrechter aan de wetsbepalingen is gegeven. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt overigens duidelijk dat de beoogde gebruiksrechten die zijn welke *ut singuli* worden uitgeoefend door de inwoners van de vroegere gemeentesectie en dat die rechten onderscheiden zijn van het genotsrecht dat is bedoeld in artikel 542 van het Burgerlijk Wetboek, dat aan de gemeente toekomt en dat door de collectiviteit gemeenschappelijk wordt uitgeoefend.

De aan de toetsing van het Hof voorgelegde bepalingen brengen geen onteigening of buitenbezitstelling teweeg in de zin van artikel 16 van de Grondwet of in de zin van artikel 1 van het Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Overigens blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat het nagestreefde doel erin bestond een einde te maken aan een ongelijke behandeling van de verschillende inwoners van eenzelfde gemeente. Aangezien de eigendomsrechten en de genotsrechten die vroeger aan de gemeentesecties behoorden door de wet op geldige wijze aan de gemeenten zijn overgedragen, is het niet onredelijk en is het evenredig met die doelstelling dezelfde bepaling in die zin te interpreteren dat zij, zonder schadeloosstelling, de inwoners van de vroegere gemeentesecties de exclusiviteit van de uitoefening van het gebruiksrecht ontnemt om de uitoefening van die rechten toe te kennen aan alle inwoners van de gemeente, en zelfs in zoverre zij de gemeenten verbiedt een voorkeur toe te kennen aan de inwoners van de vroegere gemeentesecties. De betwiste bepalingen plaatsen dus alle andere inwoners van de gemeente Crombach op voet van gelijkheid en schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

#### *Antwoord van de partijen A. Marx en anderen*

A.5.1. De partijen A. Marx en anderen werpen de Ministerraad tegen dat het recht dat zij hier aanvoeren geen gebruiksrecht of genotsrecht is dat in natura wordt uitgeoefend maar het recht om, gezamenlijk met de andere gebruikers of begunstigen, zich de opbrengst van de economische exploitatie en, in voorkomend geval, van de verkoop van een onroerend vermogen te zien toewijzen. De afschaffing van een dergelijk recht is geenszins te vergelijken met de beperking van sommige voorrechten van het eigendomsrecht. Het gaat om een maatregel die gelijkwaardig is met de afschaffing van een vorderingsrecht. Tot staving van die stelling voeren zij een arrest aan van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 20 november 1995.

A.5.2. De partijen A. Marx en anderen werpen de stad Sankt Vith tegen dat het Arbitragehof niet kan weigeren de prejudiciële vraag te beantwoorden en de formulering van die vraag niet mag wijzigen. Zij werpen ook op dat het Arbitragehof bevoegd is om zich uit te spreken over een met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet strijdige discriminatie in het genot van een recht of een vrijheid gewaarborgd bij een internationaal verdrag. Zij werpen ook op dat de ontzegging van een eigendomsrecht, een ander zakelijk recht of een vorderingsrecht dat in overeenstemming is met het algemeen belang, daarom nog niet geoorloofd is in het licht van artikel 16 van de

Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol. Die ontzegging dient gepaard te gaan met een billijke schadeloosstelling.

Tot slot werpen zij op dat de stad Sankt Vith ook niet kan beweren dat alle inwoners van de gemeente, ongeacht of zij in het verleden al dan niet de hoedanigheid van gebruikers of begunstigde inwoners hadden, thans dezelfde rechten genieten, zonder te erkennen dat aan de begunstigde inwoners een vergoeding moet worden toegekend, als gevolg van de ontzegging van specifieke rechten die zij als enigen genoten, met uitsluiting van de andere burgers van de gemeente.

#### *Antwoord van de stad Sankt Vith*

A.6.1. Na een lange historische uiteenzetting komt de stad Sankt Vith tot het besluit dat de gemeente Crombach, gefusioneerd sedert de wet van 30 december 1975 met de gemeente Sankt Vith, eigenaar is van de betwiste goederen. De eenheidswet heeft geenszins de gebruiksrechten afgeschaft van de inwoners die voorouderlijke rechten genoten op sommige gemeentegoederen, ongeacht of die rechten werden uitgeoefend op een eigendom toebehorende aan een sectie of een gemeente. Mocht zulks het geval geweest zijn, dan had de wetgever duidelijk melding moeten maken van zijn bedoeling om die gebruiken, ongeacht de bezwaarde eigendommen, af te schaffen. Nu heeft hij enkel de publiekrechtelijke rechtspersonen gevormd door de secties afgeschaft en de gebruiken intact gelaten. De reden daarvan is evident vermits de eventuele afschaffing van de betwiste gebruiken reeds is geregeld in het Boswetboek in de artikelen 85 en volgende.

De enige vraag die in de toekomst zou kunnen rijzen is of de stad Sankt Vith zal overgaan tot een uitbreiding van het gebruiksrecht tot de andere inwoners van de stad. De bepalingen van artikel 84 van het Boswetboek worden in dit verband in herinnering gebracht. Rekening houdend met die bepalingen is het risico dat het gebruiksrecht van de inwoners van Emmels wordt verhinderd nihil en op zijn minst voorbarig.

A.6.2. De stad Sankt Vith is ten slotte van mening dat het reeds geciteerde arrest van 8 december 1989 van de Raad van State zich ten onrechte baseert op de parlementaire voorbereiding van de wet en de formele wettekst negeert. De Raad van State verliest uit het oog dat er tal van gemeenten zijn waar groepen van inwoners over een gebruiksrecht op het ene of het andere gemeentegoed beschikken zonder dat die mogelijkheid wordt uitgebreid tot alle inwoners van eenzelfde gemeente en dat artikel 84 van het Boswetboek zich uitdrukkelijk verzet tegen de uitbreiding van de gebruiksrechten.

Tot slot moet, zoals het Hof van Beroep te Luik heeft gedaan, in herinnering worden gebracht dat de Raad van State geen onderscheid heeft gemaakt tussen het genot van gemeenterechten door de besteding van de inkomsten aan verschillende gemeentelasten en het gebruik van de gemeentegoederen door de inwoners. De eenheidswet heeft een einde willen maken aan de discriminatie in het genot. Het onderscheid in het gebruik heeft bestaansredenen die voortvloeien uit de gewoonten en de geschiedenis. Het is in de eenheidswet niet beoogd vermits het in ieder geval intact is gebleven in de gemeenten zonder secties. Het spreekt voor zich dat de begunstigde inwoners van niets zijn beroofd en dat de onder punt 3 gestelde vragen niet alleen impertinent zijn, maar ook een ontkennend antwoord moeten krijgen.

- B -

#### B.1. Artikel 542 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt :

« Gemeentegoederen zijn die waarop de inwoners van een of meer gemeenten een verkregen recht van eigendom of van genot hebben. »

Artikel 93 van de wet van 14 februari 1961 «voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel» bepaalt :

« De gemeentesecties worden opgeheven.

Artikel 132, derde lid, en artikel 149 van de gemeentewet, alsmede artikel 6 van de wet van 6 juni 1839 op het rechterlijk gebied Luxemburg, worden opgeheven. »

De wet van 24 maart 1972 « tot interpretatie van artikel 93 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel » bepaalt :

« Artikel 1. Artikel 93 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel wordt geïnterpreteerd in die zin dat het tot gevolg heeft gehad dat de eigendomsrechten van de secties aan de gemeenten werden overgedragen.

Art. 2. De geldsommen, welke voortkomen van de verkoop van de produkten der sectie-eigendommen en welke niet gebruikt werden om te voorzien in collectieve belangen komen slechts voor terugbetaling in aanmerking van 28 april 1971 af. »

B.2. De verwijzende rechter stelt aan het Hof een vraag over de bestaanbaarheid van artikel 93 van de wet van 14 februari 1961, uitgelegd in de wet van 24 maart 1972, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

De eerste twee vragen hebben betrekking op artikel 93 in zoverre het, zonder schadeloosstelling, de vroegere gemeentesecties de eigendom of het genot van de gemeentegoederen ontnemt en in zoverre het die rechten aan de gemeenten toekent.

De derde vraag heeft betrekking op hetzelfde artikel in zoverre het, zonder schadeloosstelling, aan de inwoners van die secties de exclusiviteit van de uitoefening van de gebruiksrechten op de gemeentegoederen ontzegt, in zoverre het de uitoefening van die gebruiksrechten aan het geheel van de inwoners van de gemeenten toekent (vraag 3, a) en in zoverre het de gemeenten verbiedt een

voorkeur te geven aan de inwoners van de vroegere gemeentesecties wat de uitoefening van die gebruiksrechten betreft (vraag 3, b).

B.3. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 14 februari 1961 blijkt dat de wetgever « tot doel [had] de gemeenten te reorganiseren op het territoriaal vlak, ten einde tot de uitschakeling te komen van de kleine niet-leefbare gemeenten, die een wonde uitmaken in onze huidige administratieve organisatie, en tot de verwezenlijking te komen van hergroeperingen die noodzakelijk worden gemaakt door omstandigheden van feitelijke en economische aard » (*Parl. St.*, Kamer, 1959-1960, nr. 649/1, p. 42).

Om dat algemene doel te bereiken heeft de wetgever de gemeentesecties afgeschaft. Hij heeft geoordeeld dat de handhaving van die secties zich verzet tegen de geest van solidariteit die moet bestaan onder de inwoners van een gemeente en « onontwarbare en zelfs ongerijmde » toestanden in het leven zou roepen in geval van samenvoeging van gemeenten waar secties bestaan (*idem*, p. 44). De wetgever heeft dus met die maatregel de discriminaties onder de inwoners willen afschaffen (*Parl. St.*, Kamer, 1959-1960, nr. 649/29, p. 54, en *Parl. St.*, Senaat, 1960-1961, nr. 108, p. 18).

B.4. Uit de parlementaire voorbereiding van de interpretatieve wet van 24 maart 1972 blijkt dat de wetgever de draagwijdte en de gevolgen van de afschaffing van de gemeentesecties heeft willen preciseren. Daartoe heeft hij een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, het probleem van het eigendoms- en het genotsrecht en, anderzijds, het probleem van de gebruiksrechten. De wetgever heeft zijn bezorgdheid bevestigd om discriminaties tussen de inwoners van een gemeente te vermijden. Hij heeft eraan herinnerd dat het gevolg van de afschaffing van de gemeentesecties is geweest het eigendomsrecht en het genotsrecht op de gemeentegoederen van de gemeentesecties over te dragen aan de gemeente. Hij heeft zich derhalve verzet tegen een heropleving van die secties in de vorm van coöperatieve vennootschappen (*Parl. St.*, Kamer, 1968-1969, nr. 468/3, p. 10) en heeft willen redeneren met de begrippen van het publiek recht : « de wet kan de gemeentesectie dus opheffen en de bestemming van de goederen naar believen regelen » (*idem*, p. 14).

De wetgever heeft evenwel geen inbreuk willen maken op de gebruiksrechten die *ut singuli* werden uitgeoefend. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet en uit de wijzigingen die in het

eerste ontwerp werden aangebracht, blijkt duidelijk dat die rechten werden gehandhaafd (*dem*, pp. 11, 12 en 14).

*Ten aanzien van de eerste twee prejudiciële vragen*

B.5. Artikel 542 van het Burgerlijk Wetboek heeft niet tot gevolg dat aan de inwoners van een gemeente eigendomsrecht of genotsrecht, op persoonlijke titel, is toegekend. De gemeentegoederen zijn in werkelijkheid eigendom van de gemeenten of van de gemeentesecties.

Door de eigendom en het genot van die gemeentegoederen van een gemeentesectie over te dragen aan een gemeente, heeft de wetgever geen inbreuk gemaakt op het eigendomsrecht zoals het is erkend door artikel 16 van de Grondwet en door artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Die bepalingen kunnen immers niet worden aangevoerd ten voordele van publiekrechtelijke personen die door de wetgever zijn afgeschaft.

De wetgever heeft evenmin de regels van gelijkheid en niet-discriminatie op zich geschonden. De afschaffing van de gemeentesecties, ten gevolge van een territoriale reorganisatie die wordt verantwoord door motieven van doeltreffendheid en solidariteit, is een maatregel die objectief en redelijk is verantwoord in het licht van het beginsel van de gelijkheid tussen de inwoners van de gemeenten. Het gelijkheidsbeginsel verplichtte de wetgever niet ertoe voordelen aan inwoners van een gedeelte van het gemeentelijk grondgebied, met name door het voordeel van de ontvangsten van die gedeelten van het grondgebied voor te behouden voor de verwezenlijking van werken van openbaar nut enkel ten voordele van die inwoners, te handhaven.

B.6. De eerste twee prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag*

B.7. De aan de inwoners toegekende gebruiksrechten zijn rechten die in natura worden uitgeoefend en die op zich geen aanleiding geven tot verdeling van geldsommen. Het Hof herinnert eraan dat, zoals uit de analyse van de parlementaire voorbereiding is gebleken, de wetgever geen inbreuk heeft willen maken op de gebruiksrechten die *ut singuli* worden uitgeoefend.

Het Hof merkt bovendien op dat de afschaffing van het exclusieve karakter van die rechten niet verplicht aan een vergoeding is onderworpen. Een dergelijke maatregel vormt immers niet een onteigening in de zin van artikel 16 van de Grondwet, gegeven het feit dat het niet gaat om een overdracht, noch om een ontzegging van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Overigens, rekening houdend met het door hem nagestreefde doel van gelijkheid en solidariteit, schendt de wetgever de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet door te beslissen dat de gebruiksrechten niet aan de inwoners van de vroegere gemeentesecties worden voorbehouden.

B.8. Daaruit volgt dat de derde prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. Artikel 93 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, zoals geïnterpreteerd bij de wet van 24 maart 1972, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk gelezen of in samenhang met artikel 16 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in zoverre het, zonder schadeloosstelling, de vroegere gemeentesecties de eigendom van de gemeentegoederen ontzegt en in zoverre het die eigendom aan de gemeenten toekent.

2. Artikel 93 van de wet van 14 februari 1961, zoals geïnterpreteerd bij de wet van 24 maart 1972, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk gelezen of in samenhang met artikel 16 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in zoverre het, zonder schadeloosstelling, de vroegere gemeentesecties het genot van die gemeentegoederen ontzegt en in zoverre het dat genot aan de gemeenten toekent.

3. Artikel 93 van de wet van 14 februari 1961, zoals geïnterpreteerd bij de wet van 24 maart 1972, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk gelezen of in samenhang met artikel 16 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens,

a) in zoverre het, zonder schadeloosstelling, de inwoners van de vroegere gemeentesecties de exclusiviteit van de uitoefening van de gebruiksrechten op die gemeentegoederen ontzegt en in zoverre het de uitoefening van die gebruiksrechten toewijst aan het geheel van de inwoners van de gemeenten,

b) in zoverre het de gemeenten verbiedt een voorkeur te geven aan de inwoners van de vroegere gemeentesecties, wat betreft de uitoefening van de gebruiksrechten op die gemeentegoederen.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 20 april 1999.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior