

Rolnummer 2668
Arrest nr. 26/2004 van 11 februari 2004

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 70, tweede tot zesde lid, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium, zoals vervangen bij artikel 33 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 2002, ingesteld door J. Boesmans en A.-M. Hene.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit rechter P. Martens, waarnemend voorzitter, en voorzitter A. Arts, en de rechters R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen en J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van rechter P. Martens,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 13 maart 2003 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 maart 2003, hebben J. Boesmans, wonende te 5310 Branchon, rue Romaine 4, en A.-M. Hene, wonende te 4520 Huccorgne, rue de Biénonsart 210, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 70, tweede tot zesde lid, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium, zoals vervangen bij artikel 33 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 2002 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 21 september 2002, tweede uitgave).

De Waalse Regering en de Vlaamse Regering hebben memories ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Waalse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 26 november 2003 :

- zijn verschenen :

. Mr. Y. Ranscelot, advocaat bij de balie te Luik, voor de verzoekende partijen;

. Mr. F. Guérenne, advocaat bij de balie te Nijvel, *loco* Mr. F. Haumont, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;

. Mr. O. Vanhulst *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

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

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. De verzoekende partijen voeren aan dat zij eigenaar zijn van terreinen die op het gewestplan als woongebied zijn ingekleurd, en dat de gemeente waar die goederen zijn gelegen thans een structuurplan uitwerkt dat die situeert in een gebied waar wonen niet meer zal worden toegestaan of op zijn minst alleen binnen zeer strikte beperkingen. Zij preciseren dat zij nog geen opwaarderingsproject voor die terreinen hebben uitgevoerd, omdat zij die voorbehouden aan hun kinderen die de bedoeling hebben later op die terreinen te bouwen.

A.1.2. De Waalse Regering voert aan dat, op grond van het bestreden artikel 70, alleen de gewestplannen en de gemeentelijke plannen van aanleg het recht op vergoeding wegens stedenbouwkundige waardevermindering kunnen doen ontstaan. Zij merkt op dat momenteel alleen het ontwerp van structuurplan het eigendomsrecht van de verzoekende partijen zou kunnen raken en dat een structuurplan geen plan met bindende kracht is dat het recht op vergoeding op grond van artikel 70 doet ontstaan. Zij besluit hieruit dat de verzoekende partijen niet persoonlijk, rechtstreeks en ongunstig in hun situatie worden geraakt door de door hen bestreden bepaling.

A.1.3. De verzoekende partijen antwoorden dat noch het structuurplan, noch het gewestplan het voorwerp van hun beroepen uitmaken, maar wel de decretale bepaling die de vergoeding als gevolg van een bestemmingswijziging reglementeert. Aangezien die reglementering voor de eigenaars ongunstig is, hebben alle eigenaars van een in een woongebied gelegen goed belang erbij de vernietiging daarvan te vorderen.

A.1.4. In haar memorie van wederantwoord voert de Waalse Regering aan dat het belang van de verzoekende partijen, aldus begrepen, louter hypothetisch is.

Ten gronde

A.2.1. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij voeren aan dat het bestreden artikel 70 een discriminatie invoert tussen de eigenaars van wettelijk als woongebied ingekleurde terreinen die opwaarderingen hebben verricht en diegenen die om gewettigde persoonlijke, familiale of patrimoniale redenen gemeend hebben dat niet te moeten doen. Zij zijn van mening dat dit criterium van onderscheid niet objectief en redelijk kan worden verantwoord, aangezien het enige doel van de Waalse decreetgever erin bestaat de vergoedingen die dienen te worden toegekend aan de eigenaars van goederen waarvan de bestemming werd gewijzigd door een aanpassing van het gewestplan, drastisch te verminderen.

A.2.2. De Waalse Regering herinnert eraan dat, onder de gelding van artikel 37 van de organieke wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, het recht op schadevergoeding pas ontstond onder de tweevoudige voorwaarde dat werd aangetoond dat het goed voordien voor bebouwing bestemd was en dat die bestemming niet meer kon worden verwezenlijkt als gevolg van de goedkeuring van het plan van aanleg. Om na te gaan of de normale bestemming van een terrein een bouwterrein was, diende te worden verwezen naar de door de rechtsleer en de rechtspraak aanvaarde criteria, namelijk : het terrein grenst aan een voldoende uitgeruste verkeersweg, is dicht bij andere bouwterreinen gelegen en is in staat om te worden bebouwd. Daarnaast heeft het Hof van Cassatie gesteld dat bij de beoordeling van de normale bestemming van een terrein rekening dient te worden gehouden met het vroegere stedenbouwkundige beleid van de overheid.

A.2.3. De Waalse Regering voert aan dat de wetgever, door de bestreden bepaling aan te nemen, wilde « kunnen beschikken over de middelen om bij een herziening van de gewestplannen het beginsel van het zuinige beheer van de bodem in werking te stellen », waarbij sommige voorwaarden met betrekking tot de vergoeding werden beperkt en gepreciseerd. Het bestreden artikel 70 behoudt alleen het criterium van de bestaande bestemming en ziet van zijn kant af van het vroeger gekozen criterium van de « normale bestemming » van het goed, maar voegt de voorwaarde toe dat het voornemen om de in het vroegere plan bepaalde bestemming te verwezenlijken, concreet wordt aangetoond.

Zij voert aan dat niets de decreetgever belet een grondslag toe te kennen aan een voorwaarde waarvan de wettigheid wordt betwist en aldus een discriminatie te voorkomen onder eigenaars wier goederen door een plan van aanleg een nieuwe bestemming zouden hebben gekregen, naargelang de rechtbank waarbij de zaak aanhangig werd gemaakt, al dan niet vereiste dat het voornemen van de eigenaar om het goed voor bebouwing te bestemmen, werd aangetoond. Zij voegt hieraan toe dat de Waalse decreetgever een evenwicht heeft behouden tussen het algemeen belang dat van budgettaire kwesties afhankelijk is en het belang van de particulieren, door alleen te voorzien in een vergoeding van vaststaande schade veroorzaakt door de in het herziene plan bepaalde bestemming.

A.2.4. De Vlaamse Regering voert aan dat de vereiste van een bouw- of verkavelingsvoornemen stelselmatig door de rechtspraak werd beschouwd als een element van de voorwaarde dat het goed normaal voor bebouwing bestemd was. Dat bewijs was niets anders dan het bewijs van de bestemming van het perceel. Zij besluit hieruit dat de voorwaarde vervat in het tweede lid van artikel 70, dat door de verzoekende partijen wordt

bekritiseerd, in werkelijkheid reeds in het eerste lid vervat is. Zij leidt hieruit in hoofdorde af dat de verzoekende partijen geen belang erbij hebben de vernietiging van het tweede lid te vorderen en dat het beroep onontvankelijk is. In ondergeschikte orde is zij van mening dat het enige middel niet gegrond is, omdat de decreetgever een onderscheid kan vaststellen tussen de eigenaars die als gevolg van de goedkeuring van een plan van aanleg schade lijden op het vlak van hun bouwvoornemen, en diegenen die alleen schade lijden in het kader van een operatie van vastgoedspeculatie.

A.2.5. De verzoekende partij antwoordt dat de stelling van het Waalse Gewest volgens welke de vergoeding slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk is, niet wordt aanvaard door de rechtspraak, die zich ruimschoots houdt aan het begrip « bouwterrein » zoals het met betrekking tot onteigeningen is gedefinieerd. Voor het overige herhalen zij dat de door de Waalse decreetgever aangevoerde redenen onaanvaardbaar zijn, omdat de gevolgen ervan onevenredig zijn voor de eigenaars. Zij preciseren dat het waardeverschil tussen een landbouwterrein en een bouwterrein kan oplopen tot een verschil van 1 tot 50, en dat het niet redelijk is dat een eigenaar plots een groot deel van zijn vermogen wordt ontnomen om de enige reden dat hij het perceel in kwestie tijdelijk in de bestaande toestand wilde behouden.

A.2.6. In haar memorie van wederantwoord voert de Waalse Regering aan dat de wetgever reeds in 1962 alleen uitzonderlijke situaties wilde vergoeden waarin een vaststaande, bestaande en objectief te bepalen schade werd aangetoond, en dat sommige jurisprudentiële beslissingen, om die schade aan te tonen, het criterium van het voornemen van de eigenaar hanteerden. Zij is van mening dat de Waalse decreetgever niet was gehouden door enigerlei *standstill*-verplichting ter zake. Zij onderstreept overigens dat de procedures inzake de goedkeuring van de plannen van aanleg talrijke waarborgen bevatten om de rechten van de betrokken eigenaars te vrijwaren.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling

B.1.1. Artikel 70, eerste tot zevende lid, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (W.W.R.O.S.P), gewijzigd bij artikel 33 van het decreet van 18 juli 2002, bepaalt :

« Wanneer het bouwverbod, zoals bedoeld in artikel 84, § 1, 1°, of het verkavelingsverbod dat voortspuit uit een plan met bindende kracht, een einde maakt aan de bestemming die gegeven is aan het goed middels het plan van aanleg dat van kracht is de dag vóór de inwerkingtreding van bedoeld plan op voorwaarde dat het goed op bedoelde dag in staat is om bebouwd te worden en aangrenst aan een weg die voldoende uitgerust is rekening houdend met de ligging, moet het Gewest of de gemeente, al naar gelang het geval, een vergoeding betalen.

Daarnaast moet degene die de vergoeding aanvraagt door concrete en ondubbelzinnige handelingen aantonen dat hij gepoogd heeft om de bestemming waaraan een einde is gemaakt, te verwezenlijken.

Indien de bestemming waaraan een einde is gemaakt meer dan drie jaar vóór 1 december 2000 is vastgesteld, moet bedoelde bewijsvoering geleverd worden door concrete en ondubbelzinnige handelingen die zijn uitgevoerd vóór 1 december 2000.

Indien de bestemming waaraan een einde is gemaakt minder dan drie jaar vóór 1 december 2000 is vastgesteld, kan bedoelde bewijsvoering voortspuiten uit concrete en ondubbelzinnige handelingen die zijn uitgevoerd binnen drie jaar vanaf de vaststelling van bedoelde bestemming.

Indien de bestemming waaraan een einde is gemaakt, is vastgesteld na 1 december 2000, wordt bedoelde bewijsvoering aanvaard zonder termijnvoorwaarden.

Bedoelde bewijsvoering wordt niet vereist van degene die het goed ten bezwarende titel heeft aangekocht na de inwerkingtreding van het plan waarmee de bestemming vastgesteld werd waaraan een einde wordt gemaakt en die bij bedoelde aankoop een tegenprestatie heeft geleverd die minstens van gelijke waarde is als de waarde van het goed die berekend is op grond van de bij bedoeld plan vastgestelde bestemming.

De geschatte waardevermindering die in aanmerking komt voor de vergoeding, is het verschil tussen enerzijds de waarde van het goed bij de aankoop en anderzijds de waarde van het goed bij het ontstaan van het recht op vergoeding na de inwerkingtreding van het plan. Alleen de waardevermindering die uit het plan voortvloeit, kan in aanmerking genomen worden voor de vergoeding. »

B.1.2. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van het tweede tot zesde lid van de voormelde bepaling.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

B.2.1. De Waalse Regering voert een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep aan, om reden dat, aangezien de verzoekende partijen eigenaars zijn van percelen die in het huidige gewestplan als woongebied zijn ingekleurd en dat plan niet gewijzigd is, hun situatie niet rechtstreeks, noch ongunstig door de in het geding zijnde bepaling zou zijn geraakt.

B.2.2. Als eigenaar van terreinen die in het Waalse Gewest in een woongebied gelegen zijn, kunnen de verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door een bepaling op grond waarvan zij geen recht zouden hebben op een vergoeding van de waardevermindering van die goederen indien het gewestplan of het gemeentelijk plan van aanleg zouden worden herzien en de bestemming van de goederen van de verzoekende partijen hierdoor zou worden gewijzigd.

B.2.3. De exceptie van onontvankelijkheid wordt verworpen.

B.3.1. De Vlaamse Regering voert een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep aan, om reden dat de in het bestreden tweede lid vervatte vereiste, namelijk dat de eigenaar aantoont dat hij de bestemming waaraan een einde is gemaakt, heeft gepoogd te verwezenlijken, reeds impliciet vervat zou zijn in het niet bestreden eerste lid van de bepaling.

B.3.2. De exceptie houdt verband met de interpretatie die aan het eerste en tweede lid van de bestreden bepaling dient te worden gegeven. Zij heeft dus betrekking op de grond van de zaak en dient bij het onderzoek ervan te worden gevoegd.

Ten gronde

B.4. De verzoekende partijen zijn van mening dat de in het geding zijnde bepaling een onverantwoord verschil in behandeling teweegbrengt onder de eigenaars van terreinen die een waardevermindering ondergaan na een bestemmingswijziging als gevolg van de goedkeuring van een plan met bindende kracht, naargelang zij al dan niet door concrete en ondubbelzinnige handelingen kunnen aantonen dat zij de bestemming waaraan een einde is gemaakt, hebben gepoogd te verwezenlijken.

B.5. Vóór de wijziging ervan bij de bestreden bepaling voorzag artikel 70 van het W.W.R.O.S.P. erin dat de waardevermindering als gevolg van de wijziging van de bestemming van een goed het recht op een vergoeding kon doen ontstaan, wanneer het goed kon worden beschouwd als een te bebouwen of te verkavelen goed, ofwel op grond van de bestaande bestemming, ofwel op grond van de normale bestemming van het terrein. Om te oordelen of het terrein normaal bestemd was om te worden bebouwd of verkaveld, werd traditioneel vereist dat het goed in staat was om te worden bebouwd, aan een voldoende uitgeruste weg aangrensd en dicht bij andere bouwterreinen of andere reeds gebouwde goederen gelegen was.

Artikel 33 van het decreet van 18 juli 2002 vervangt het criterium van de « normale bestemming van het goed » door de voorwaarde dat het goed « in staat is om bebouwd te worden en aangrenst aan een weg die voldoende uitgerust is rekening houdend met de ligging ». Hieraan voegt het de voorwaarde toe dat de eigenaar « door concrete en

ondubbelzinnige handelingen [kan] aantonen dat hij gepoogd heeft om de bestemming waaraan een einde is gemaakt, te verwezenlijken ».

B.6. De parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling wijst erop dat die bepaling past in de context van de « algemene herziening van de drieëntwintig gewestplannen die het Waalse Gewest telt met het oog op de thematische inschrijving van nieuwe bedrijfsruimten » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2001-2002, nr. 309/1, p. 4). Het decreet van 18 juni 2002 moet het mogelijk maken « het beginsel van het zuinige beheer beter toe te passen » tijdens die herziening, « met name door de voorwaarden inzake het ontstaan van het recht op de vergoeding van de waardeverminderingen te versterken » (*ibid.*, p. 5). Het beginsel van de vergoeding wordt behouden, maar de voorwaarde volgens welke de eigenaar moet aantonen dat hij heeft gepoogd de bedreigde bestemming op te waarderen, maakt het mogelijk zich ervan te vergewissen dat « enkel de daadwerkelijk beschaamde gewettigde verwachtingen vergoed zullen kunnen worden » (*ibid.*, p. 11), « alleen die waardeverminderingen te compenseren die de personen die zich voornamen de in het herziene plan bepaalde bestemming te verwezenlijken, daadwerkelijk hebben geleden, en de onverwachte voordelen voortvloeiend uit de inkleuring van goederen als woongebied uit te sluiten » (*ibid.*, p. 32).

B.7. Het bouw- of verkavelingsverbod voortvloeiend uit een plan met bindende kracht is een beperking van het genot van het eigendomsrecht. Het staat aan de wetgever de gevallen vast te stellen waarin een dergelijke beperking aanleiding geeft tot een vergoeding, alsook de voorwaarden waaronder die vergoeding kan worden toegekend. Daarbij zou de wetgever echter geen criteria kunnen hanteren die discriminerend zouden zijn.

B.8. De decreetgever mag op wettige wijze maatregelen nemen die moeten vermijden dat louter speculatieve verliezen door de gemeenschap zouden worden gedragen. Door te eisen dat de eigenaar aantoont dat hij daadwerkelijk heeft gepoogd de bestemming waaraan een einde is gemaakt, te verwezenlijken, heeft hij een maatregel genomen die relevant is om dat doel te bereiken.

B.9. Evenwel kan de maatregel, door zijn algemeenheid, onevenredige gevolgen hebben ten nadele van sommige categorieën van eigenaars. Aldus blijkt de maatregel onevenredig, ten aanzien van de eigenaars die het goed hebben verworven na de inwerkingtreding van het

plan tot vaststelling van de bestemming waaraan een einde is gemaakt en die het niet onder bezwarende titel hebben verworven, aangezien die eigenaars elke vergoeding zou zijn ontzegd, terwijl zij, bij die verwerving, een fiscale last hebben gedragen berekend op een waarde van het goed die rekening hield met die bestemming.

B.10. Door met een dergelijke situatie geen rekening te houden, terwijl hij de eigenaars die toentertijd het onroerend goed onder bezwarende titel hebben verworven en die een prijs hebben betaald berekend op een waarde van het goed die, in de mate zoals gepreciseerd in het decreet, met de door het plan vastgestelde bestemming rekening houdt, heeft vrijgesteld van de bewijsvoering waarin artikel 70, tweede lid, voorziet, heeft de decreetgever de onder B.9 omschreven categorie van eigenaars op discriminerende wijze behandeld.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 70, tweede tot zesde lid, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium, zoals gewijzigd bij artikel 33 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 2002.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 11 februari 2004.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

L. Potoms

P. Martens