

Rolnummer 2695
Arrest nr. 64/2004 van 28 april 2004

ARREST

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 23 van de wet van 17 april 1835 op de onteigening ten algemenen nutte en de artikelen 3 en 12 van de wet van 27 mei 1870 houdende vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten inzake onteigening ten algemenen nutte, gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 24 april 2003 in zake J. Dicks en M. Verleysen tegen de Vlaamse Gemeenschap, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 2 mei 2003, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 23 van de wet van 17 april 1835 en 12 en 3 van de wet van 27 mei 1870, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Cassatie in zijn arrest van 14 oktober 1948 (*Pas.*, I, p. 564), niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de eigenaars die onteigend worden, aan wie of aan wier rechthebbenden een binnen een bij wet bepaalde termijn uit te oefenen persoonlijk recht op wederafstand is toegekend, kennis moeten nemen van de hen betreffende individuele handeling door de aanplakborden van de gemeente te raadplegen, terwijl alle bestuurden die het voorwerp zijn van een handeling met individuele strekking uitgaande van een overheid kunnen aanvoeren dat die hun niet kan worden tegengeworpen zolang hun daarvan geen kennis is gegeven, waardoor voor hen de termijn voor de uitoefening van hun rechten pas aanvangt op de datum van die kennisgeving ? »

Memories zijn ingediend door :

- J. Dicks en M. Verleysen, wonende te 1090 Brussel, Van Bortonnestraat 85;
- de Vlaamse Gemeenschap;
- de Ministerraad.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- J. Dicks en M. Verleysen;
- de Vlaamse Gemeenschap.

Op de openbare terechtzitting van 4 februari 2004 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. B. Francis *loco* Mr. G. Schoonjans, advocaten bij de balie te Brussel, voor J. Dicks en M. Verleysen;
  - . Mr. K. Ronse, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Gemeenschap;
  - . Mr. O. Vanhulst, tevens *loco* Mr. P. Hofströssler, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot 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. *De feiten en de procedure in het bodemgeskil*

Bij koninklijk besluit van 30 maart 1978 is de onteigening van een onroerend goed dat aan de appellanten toebehoort, goedgekeurd ten gunste van de Nederlandse Cultuurgemeenschap. Die appellanten hebben het goed aan de Belgische Staat afgestaan en in de akte wordt gepreciseerd dat de verkrijging ten algemenen nutte gebeurde.

Het goed krijgt niet de bestemming waarin de onteigening ten algemenen nutte voorzag en in de gemeente Jette wordt een bericht aangeplakt volgens hetwelk het comité tot aankoop van Brussel bekendmaakt dat het overweegt het goed te verkopen. Dat bericht vermeldt de identiteit van de vroegere eigenaars. Vervolgens verkoopt de Vlaamse Gemeenschap het goed aan de gemeente Jette, die het huis sloopt en een nieuw gebouw voor sociale woningen laat optrekken.

De appellanten laten de Vlaamse Gemeenschap dagvaarden voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel tot betaling van twee miljoen Belgische frank schadevergoeding omdat die het goed aan de gemeente Jette heeft verkocht zonder hen hiervan persoonlijk op de hoogte te hebben gebracht, waardoor zij hun recht op wederafstand, zoals bepaald in artikel 23 van de wet van 17 april 1835, niet hebben kunnen uitoefenen. Die Rechtbank is van mening dat het bestuur de wettelijke bepalingen in acht heeft genomen en dat het niet ertoe verplicht was de vroegere eigenaars individueel te verwittigen. Tegen dat vonnis is hoger beroep ingesteld.

Op basis van een arrest van het Hof van Cassatie van 14 oktober 1948 stelt het Hof van Beroep vast dat het voornemen van de overheid om het vooraf onteigende goed door te verkopen, slechts het voorwerp van een eenvoudige aanplakking moet uitmaken. Het Hof van Beroep onderzoekt vervolgens de aard van de beslissing van het comité tot aankoop om het vooraf onteigende goed door te verkopen en het recht op wederafstand te doen ontstaan, en besluit dat het gaat om een handeling met individuele strekking, aangezien die een element van de rechtspositie van een particulier bepaalt. Het merkt vervolgens op dat, ook al staat dat niet expliciet vermeld, algemeen wordt aangenomen dat van individuele handelingen altijd moet worden kennisgegeven aan de bij de handeling betrokken personen. Hieruit vloeit voort dat de artikelen 23 van de wet van 17 april 1835 en 3 en 12 van de wet van 27 mei 1870, zoals geïnterpreteerd door de Hof van Cassatie, in strijd zijn met een algemeen beginsel van administratief recht. Het Hof van Beroep stelt derhalve de hiervoor vermelde prejudiciële vraag.

## III. *In rechte*

- A -

### *Standpunt van de appellanten voor de verwijzende rechter*

A.1. De appellanten zijn van mening dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden zijn door de in het geding zijnde bepalingen, in zoverre zij een individuele handeling beogen waarvan hun niet zou moeten worden kennisgegeven, terwijl alle bestuurden die het voorwerp uitmaken van een individuele handeling uitgaande van een overheid kunnen aanvoeren dat die hun niet kan worden tegengeworpen zolang hun daarvan geen kennis is gegeven. Zij worden daarnaast gediscrimineerd omdat het persoonlijk recht op wederafstand dat hun toebehoort, dient te worden uitgeoefend binnen een zeer strikte termijn die aanvangt op het ogenblik van de aanplakking op de aanplakborden van de gemeente.

Dat verschil in behandeling kan niet objectief en redelijk worden verantwoord. Wegens de interpretatie van het Hof van Cassatie in zijn arrest van 14 oktober 1948 kunnen de appellanten de vordering tot wederafstand in de praktijk onmogelijk binnen de wettelijke termijn instellen, aangezien zij van de handeling kennis zouden moeten nemen door de aanplakborden van de gemeente te raadplegen.

*Standpunt van de Ministerraad*

A.2. De Ministerraad is van mening dat de prejudiciële vraag niet of op zijn minst ontkennend dient te worden beantwoord, aangezien zij steunt op een verkeerde interpretatie van de in het geding zijnde bepaling. Vermits de verwijzende rechter de aard van de beslissing heeft onderzocht en besluit dat het gaat om een handeling met individuele strekking en vermits het een vast gegeven is dat volgens de eensgezinde rechtsleer en rechtspraak van een dergelijke handeling kennis dient te worden gegeven aan de betrokkenen, op grond van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en van het recht van verdediging dat het bestuur ertoe verplicht de rechtzoekenden in kennis te stellen van de beslissingen met individuele strekking die hun rechten aantasten, zou de verwijzende rechter de interpretatie die het Hof van Cassatie aan de betwiste bepaling heeft gegeven, hebben moeten weren, aangezien die in strijd is met de hogere rechtsnormen. Het algemeen beginsel van het recht van verdediging heeft voorrang op de rechtspraak van het Hof van Cassatie op grond van het beginsel van de hiërarchie van de normen. De verwijzende rechter kan dus beslissen dat het bestuur de onteigende rechtzoekende ervan in kennis moet stellen dat het onteigende goed *in fine* niet de in de onteigeningsbeslissing vermelde bestemming zal krijgen en dat hij dus beschikt over een termijn van drie maanden om kenbaar te maken dat hij het onteigende goed opnieuw wil verwerven; indien het bestuur dat niet doet, kan de rechter beslissen dat het bestuur het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en van het recht van verdediging schendt.

*Standpunt van de Vlaamse Gemeenschap, geïntimeerde partij*

A.3.1. De Vlaamse Gemeenschap is in de eerste plaats van mening dat het Arbitragehof niet bevoegd is om de prejudiciële vraag te beantwoorden. Het kan zich immers niet uitspreken over de grondwettigheid van rechterlijke uitspraken, noch over de interpretatie die aan een wettelijke norm dient te worden gegeven. Die laatste bevoegdheid is voorbehouden aan het Hof van Cassatie, dat over de eenheid van rechtspraak moet waken. Het probleem betreft te dezen uitsluitend de interpretatie die aan de bepalingen dient te worden gegeven. De verwijzende rechter beschikt op dat gebied over een soevereine bevoegdheid en is niet noodzakelijk gebonden door de interpretatie die het Hof van Cassatie reeds heeft gegeven.

A.3.2. De Vlaamse Gemeenschap is vervolgens van mening dat de categorieën van personen die verschillend behandeld zouden zijn, niet vergelijkbaar zijn. De partij meent dat de bij artikel 23 van de in het geding zijnde wet beoogde handeling niet kan worden vergeleken met een administratieve handeling en nog minder met een individuele administratieve handeling. Het betreft enkel een algemene mededeling aan de bevolking. Die mededeling is gericht aan alle bestuurden en met name aan de vroegere eigenaars, maar is niet uitsluitend voor hen bestemd. Zij heeft dus geen individueel karakter. De in het geding zijnde handeling doet dus geen rechten ontstaan en heeft een louter declaratoir karakter. Ze doet geen afbreuk aan het eigendomsrecht van de vroegere eigenaars, vermits zij een billijke schadeloosstelling hebben gekregen. De uitoefening van hun recht op wederafstand hangt in geen enkel geval af van de bekendmaking; hun recht ontstaat reeds vóór die bekendmaking en het staat aan hen een initiatief te nemen en zich te informeren, wat te dezen weinig inspanningen vergde, vermits hun woonplaats vlak bij het betrokken goed is gelegen.

Ter staving van haar stelling voert de Vlaamse Gemeenschap het arrest nr. 67/2001 van 17 mei 2001 van het Arbitragehof en het reeds vermelde arrest van het Hof van Cassatie aan.

A.3.3 De Vlaamse Gemeenschap is ten slotte van mening dat het aangeklaagde verschil in behandeling redelijk verantwoord is. Vermits het recht op wederafstand reeds bestond vóór de verklaring volgens welke de ten algemene nutte verworven terreinen die bestemming niet krijgen, kan de wetgever redelijkerwijze ervan uitgaan dat de vroegere eigenaars op de hoogte waren van de rechtstoestand van die onroerende goederen en van hun mogelijkheid tot wederafstand.

Dat vermoeden van feitelijke kennisname wordt versterkt door het feit dat van de inwoners van een gemeente die voor de onteigende gebouwen een bijzondere belangstelling tonen, kan worden verwacht dat zij kennis hebben genomen van het bericht tot mogelijke wederverkoop, wanneer dat bericht werd aangeplakt op de betreffende huizen en aan het gemeentehuis. De wetgever kon bijgevolg in een vervaltermijn voorzien.

De termijn waarin de betwiste bepaling voorziet, is niet onredelijk, gelet op het nagestreefde doel; het betreft een geëigend middel dat het bestuur in staat stelt het standpunt van de vroegere eigenaars snel te

vernemen. De wetgever heeft willen voorzien in een korte termijn om te vermijden dat goederen te lang uit de handel zouden blijven.

De Vlaamse Gemeenschap besluit bijgevolg tot de niet-schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

*Antwoord van de Vlaamse Gemeenschap*

A.4. De Vlaamse Gemeenschap antwoordt aan de Ministerraad dat het Arbitragehof niet kan weigeren een prejudiciële vraag te beantwoorden om reden dat het antwoord op de vraag voor de rechter niet noodzakelijk is om uitspraak te doen. Het staat immers aan het rechtscollege dat de prejudiciële vraag stelt hierover te oordelen.

De Vlaamse Gemeenschap betwist eveneens het standpunt van de Ministerraad volgens hetwelk de interpretatie van het Hof van Cassatie kennelijk ongrondwettig zou zijn. Dat standpunt gaat ervan uit dat de beoogde handelingen individuele administratieve handelingen zijn, wat de Ministerraad niet aantoont.

- B -

B.1. Artikel 23 van de wet van 17 april 1835 op de onteigening ten algemenen nutte bepaalt :

« Indien de voor werken van algemeen nut aangekochte gronden die bestemming niet krijgen, zal een volgens in artikel 6, titel II van de wet van 8 maart 1810 aangeduide wijze afgekondigd bericht de gronden doen kennen die het bestuur kan weerverkopen. Binnen drie maanden na die bekendmaking zijn de oude eigenaars, die de eigendom van bedoelde gronden willen terugkopen, op straf van vervallenverklaring gehouden zulks te verklaren.

Ingeval het bestuur dat bericht niet afkondigt, kunnen de oude eigenaars of hun rechthebbenden de teruggave van die gronden vragen; en die teruggave zal in rechte worden bevolen op de verklaring van het bestuur dat ze niet meer bestemd zijn om te dienen voor de werken waarvoor ze werden aangekocht.

De prijs van de terug te bezorgen gronden wordt vastgesteld door de rechtbank van het gebied waar ze liggen, tenzij de eigenaar verkiest het bedrag van de vergoeding die hij ontvangen heeft terug te geven. [De gerechtelijke vaststelling van de prijs kan in geen geval het bedrag van de schadevergoeding overschrijden.]

In afwijking van het eerste lid, is het bestuur verplicht voorafgaandelijk de Nationale Landmaatschappij de mogelijkheid te geven zich in de plaats te stellen van de vroegere eigenaars, wanneer de gronden verworven ten algemenen nutte die deze bestemming niet krijgen, gelegen zijn :

1° hetzij in de gemeenten bedoeld in artikel 76 van de wet van 12 juli 1976 houdende bijzondere maatregelen inzake ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet bij de uitvoering van grote infrastructuurwerken;

2° hetzij in de gemeenten bedoeld in een ministerieel besluit genomen in uitvoering van artikel 56, § 1, van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet.

De prijs van de gronden wordt vastgesteld na overeenkomst tussen het bestuur en de Nationale Landmaatschappij. Hij mag in geen geval het bedrag van de vergoeding die de vroegere eigenaar heeft ontvangen overschrijden.

Te dien einde moet het bestuur kennis geven van de prijs en van de voorwaarden waartegen het bereid is het goed te verkopen. Deze kennisgeving geldt als aanbod van verkoop. Zij moet, op straffe van niet-bestaan, bij ter post aangetekende brief geschieden.

Aanvaardt de Nationale Landmaatschappij het aanbod, dan moet zij daarvan aan het bestuur kennis geven binnen drie maand na de kennisgeving bedoeld in het vorig lid, in welk geval de verkoop tussen partijen voltrokken is, zodra de aanvaarding van de Nationale Landmaatschappij ter kennis is gekomen van het bestuur.

Indien binnen die termijn het aanbod niet aanvaard is of er geen overeenkomst over de prijs is bereikt, zijn de leden één, twee en drie van dit artikel van toepassing. »

De artikelen 3 en 12 van de wet van 27 mei 1870 houdende vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten inzake onteigening ten algemenen nutte bepalen :

« Art. 3. Het ontwerp wordt gedurende vijftien dagen ter inzage gelegd op het gemeentehuis van de gemeenten waar de werken zullen worden uitgevoerd.

De eigenaars van de te onteigenen gronden worden schriftelijk, persoonlijk, thuis, in kennis gesteld van die nederlegging van het ontwerp. Het bericht van die nederlegging wordt daarenboven aangeplakt en gepubliceerd in de voor de officiële bekendmakingen gebruikelijke vorm.

Van de vervulling van die formaliteiten moet worden blijk gegeven door een geschrift van het college van burgemeester en schepenen.

De vernoemde formaliteiten zijn voorgeschreven op straffe van nietigheid. Het verzuim van kennisgeving brengt echter alleen nietigheid ten opzichte van de niet aangeschreven eigenaars mede. »

« Art. 12. Het bericht bedoeld in artikel 23 van de wet van 17 april 1835, wordt bekendgemaakt op de wijze als aangegeven in artikel 3 van deze wet. »

B.2. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid van die artikelen, in interpretatie aangegeven in de prejudiciële vraag, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de eigenaars die onteigend worden, aan wie of aan wier rechthebbenden een binnen een bij wet bepaalde termijn uit te oefenen persoonlijk recht op

wederafstand is toegekend, kennis moeten nemen van de hen betreffende individuele handeling door de aanplakborden van de gemeente te raadplegen, terwijl alle bestuurden die het voorwerp uitmaken van een handeling met individuele strekking uitgaande van een overheid kunnen aanvoeren dat die hun niet kan worden tegengeworpen zolang hun daarvan geen kennis is gegeven, waardoor voor hen de termijn voor de uitoefening van hun rechten pas aanvangt op de datum van die kennisgeving.

*Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof*

B.3.1. De Vlaamse Gemeenschap is van mening dat het Arbitragehof niet bevoegd is om de prejudiciële vraag te beantwoorden, omdat het zich niet kan uitspreken over de grondwettigheid van rechterlijke uitspraken, noch over de interpretatie die aan een wettelijke norm dient te worden gegeven.

De Ministerraad daarentegen is van mening dat de prejudiciële vraag niet dient te worden beantwoord, omdat die uitgaat van een verkeerde interpretatie van de wet.

B.3.2. In de prejudiciële vraag, zoals die door de verwijzende rechter is geformuleerd, wordt het Hof niet ondervraagd over de grondwettigheid van een rechterlijke uitspraak, noch over de aan de wet te geven interpretatie.

Artikel 142 van de Grondwet kent het Arbitragehof bevoegdheid toe om bij wege van arrest uitspraak te doen over de schending door een wet, een decreet of een ordonnantie, van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet.

Te dezen wordt aan het Hof weliswaar een vraag gesteld over een norm in een welbepaalde interpretatie. De rol van het Arbitragehof bestaat echter niet erin te zeggen of die interpretatie correct is, maar te onderzoeken of de aldus geïnterpreteerde norm bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zodoende maakt het Hof geen inbreuk op de bevoegdheden van de justitiële gerechten.

Het Hof is derhalve bevoegd om de prejudiciële vraag te beantwoorden.

*Ten aanzien van de prejudiciële vraag*

B.4.1. De in het geding zijnde bepalingen, in de interpretatie die de verwijzende rechter in aanmerking heeft genomen, behandelen de beoogde personen, namelijk de onteigende eigenaars aan wie een recht op wederafstand is toegekend wanneer de voor werken van algemeen nut verworven gronden die bestemming niet krijgen, en de andere bestuurden op verschillende wijze, aangezien de eerstgenoemden kennis moeten nemen van de hen betreffende individuele handeling door de aanplakborden van de gemeente te raadplegen, terwijl, in het algemeen, een administratieve handeling met individuele strekking niet aan een bestuurde kan worden tegengeworpen zolang hem daarvan geen kennis is gegeven.

B.4.2. De ontstentenis van kennisgeving van het bericht vermeld in artikel 23 van de wet van 17 april 1835 doet afbreuk aan het algemeen beginsel volgens hetwelk een administratieve handeling met individuele strekking individueel dient te worden meegedeeld aan de betrokken personen. De bekendmaking van het bericht heeft doorslaggevende gevolgen voor de situatie van de vroegere eigenaars, vermits die een termijn van drie maanden doet aanvangen, waarbij zij, bij het vervallen van die termijn, het recht van terugkoop van het eigendom van het onteigende goed verliezen, dat samenhangt met het eigendomsrecht dat dit artikel hun overigens toekent.

In die zin geïnterpreteerd, schenden de in het geding zijnde bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.5. Het Hof stelt evenwel vast dat de in het geding zijnde bepalingen in die zin kunnen worden geïnterpreteerd dat zij voorzien in de kennisgeving aan de eigenaars van het bericht vermeld in artikel 23 van de wet van 17 april 1835, met toepassing van artikel 3, tweede lid, van de wet van 27 mei 1870. Aldus geïnterpreteerd, zijn die bepalingen bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.



Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- In de interpretatie dat zij het bestuur niet ertoe verplichten de vroegere eigenaars individueel kennis te geven van het bericht vermeld in artikel 23 van de wet van 17 april 1835 op de onteigening ten algemenen nutte, schenden dat artikel 23 en de artikelen 3 en 12 van de wet van 27 mei 1870 houdende vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten inzake onteigening ten algemenen nutte de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- In de interpretatie dat zij het bestuur ertoe verplichten de vroegere eigenaars individueel kennis te geven van het bericht vermeld in artikel 23 van de voormelde wet van 17 april 1835, schenden dezelfde bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

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 28 april 2004.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior