

Rolnummer 5940
Arrest nr. 58/2015 van 7 mei 2015

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 232 en 240 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, ingesteld door Sabine Orban de Xivry.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 23 juni 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 24 juni 2014, heeft Sabine Orban de Xivry, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. R. Fonteyn, advocaat bij de balie te Brussel, naar aanleiding van het arrest van het Hof nr. 12/2014 van 23 januari 2014 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 april 2014, tweede editie) beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 232 en 240 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J.-P. Lagasse, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 13 januari 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. Derycke te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 4 februari 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 4 februari 2015 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof 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 partij verwijst naar het arrest nr. 12/2014 van 23 januari 2014, gewezen op prejudiciële vraag, waarbij het Hof voor recht heeft gezegd dat de artikelen 232 en 240 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna : BWRO) artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, schenden doordat zij geen regeling inzake schadevergoeding voor een bouwverbod als gevolg van een beschermingsmaatregel organiseren. Zij vordert de vernietiging van de voormelde bepalingen op grond van artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

A.1.2. De verzoekende partij zet uiteen dat zij eigenaar is van een onroerend goed waarvan de gelijkvloerse handelsruimte beschermd werd als monument bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 maart 2011. Na de intrekking van dat besluit leidde een nieuwe beschermingsprocedure tot de aanneming van een nieuw besluit tot bescherming van het goed als monument, op 31 januari 2013. Dat besluit maakt het voorwerp uit van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State. De verzoekende partij maakt gewag van een aanzienlijke waardevermindering van haar goed in geval van bescherming.

A.2.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wijst erop dat het arrest nr. 12/2014 van het Hof een lacune in de wetgeving heeft vastgesteld in zoverre in geen enkele schadeloosstelling wordt voorzien voor de eigenaar van een terrein waarvoor een bouwverbod geldt als gevolg van een beschermingsbesluit, terwijl door artikel 81 van het BWRO wel in een schadeloosstelling wordt voorzien voor de eigenaar van een terrein waarvoor een bouwverbod geldt als gevolg van een plan van aanleg met uitvoerbare kracht. Zij is van mening dat de draagwijdte van dat arrest beperkt is tot het geval van een bouwverbod als gevolg van een beschermingsbesluit betreffende een terrein dat bestemd was als bouwgrond.

A.2.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering merkt op dat de verzoekende partij geen eigenaar is van een terrein dat bestemd is als bouwgrond, maar wel van een onroerend goed dat reeds is gebouwd en waarvan bepaalde elementen van de gelijkvloerse handelsruimte werden beschermd, zodat zij zich in geen enkel opzicht bevindt in de situatie die het Hof in het arrest nr. 12/2014 heeft onderzocht. Zij voegt eraan toe dat dit arrest niet oordeelt dat de inhoud van de artikelen 232 en 240 van het BWRO de artikelen 10, 11 of 16 van de Grondwet schendt, maar dat het louter een lacune in die artikelen vaststelt die strijdig is met artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij leidt eruit af dat de verzoekende partij niet doet blijken van het belang dat is vereist bij artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989.

A.3.1. De verzoekende partij antwoordt dat de draagwijdte van het arrest nr. 12/2014 niet kan worden gereduceerd tot enkel het bouwverbod voor terreinen die tot dan toe bestemd waren als bouwgrond. Zij verwijst ook naar de motivering van dat arrest. Zij is van mening dat zij een bijzondere en buitensporige last draagt door de bescherming van een gedeelte van haar onroerend goed, en leidt eruit af dat de vergeleken situaties helemaal niet onvergelijkbaar zijn. Zij leidt eruit af dat zij wel degelijk belang heeft bij het beroep.

A.3.2. Zij herinnert aan het verschil tussen extrinsieke of eenvoudige lacunes en intrinsieke of gekwalificeerde lacunes. Zij is van oordeel dat « de intrinsieke ongrondwettigheid » waarop het Hof in het arrest nr. 12/2014 heeft gewezen, wel degelijk teruggaat op de bestreden bepalingen.

A.4. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is van mening dat de conclusie van de verzoekende partij volgens welke haar specifieke geval wel degelijk binnen het toepassingsgebied van het arrest nr. 12/2014 zou vallen, strijdig is met zowel het beschikkend gedeelte als met de motivering van dat arrest, dat enkel betrekking heeft op het geval van een bouwverbod als gevolg van een beschermingsbesluit.

Ten gronde

A.5. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending van artikel 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij doet gelden dat, in zoverre het in geen enkele schadeloosstelling voorziet van de eigenaar ten aanzien van wie een beslissing tot bescherming wordt genomen terwijl het wel in een regeling voorziet inzake schadeloosstelling van de eigenaars voor wie een bouwverbod geldt als gevolg van een plan van aanleg, het BWRO een discriminerend verschil in behandeling creëert tussen die categorieën van eigenaars. Zij preciseert dat dit verschil in behandeling op budgettaire redenen steunt en dat het voor de betrokken eigenaars tot een zware aantasting van het eigendomsrecht leidt.

A.6.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is van mening dat de verzoekende partij zich vergist wanneer zij haar situatie van eigenaar van een gebouwd onroerend goed waarvan bepaalde gedeelten het voorwerp hebben uitgemaakt van een beschermingsbesluit vergelijkt met de situatie van de eigenaar van een terrein dat als bouwgrond is bestemd en waarvoor een bouwverbod geldt als gevolg van een beschermingsbesluit. Zij is van oordeel dat de verzoekende partij, enerzijds, het geval van een besluit tot bescherming van een terrein verwacht met dat van een besluit tot bescherming van delen van een monument en, anderzijds, het bouwverbod dat geldt voor een terrein dat oorspronkelijk als bouwgrond was bestemd verwacht met de verplichting om elementen van een reeds gebouwd onroerend goed te conserveren. Zij besluit eruit dat de door de verzoekende partij gemaakte vergelijking betrekking heeft op situaties en categorieën van eigenaars die dermate van elkaar verschillen dat zij redelijkerwijs niet kunnen worden vergeleken.

A.6.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is voor het overige van oordeel dat, wat de maatregel betreft tot bescherming van het geheel of een gedeelte van een bestaand monument, niet kan worden volgehouden dat de last die in dat geval in het algemeen belang wordt opgelegd, en die te dezen gerechtvaardigd is in het licht van het esthetische belang van het betrokken gedeelte van het onroerend goed, onevenredig zou zijn ten opzichte van het nagestreefde doel van bescherming van het erfgoed. Zij herinnert overigens eraan dat een beschermingsmaatregel een erfdienstbaarheid van algemeen nut is en dat hij in principe geen aanleiding geeft tot schadeloosstelling. Zij citeert in dat verband het arrest van het Hof van Cassatie van 16 maart 1990 (*Arr. Cass.*, 1989-90, 2, nr. 427).

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

B.1.1. Het beroep heeft betrekking op de artikelen 232 en 240 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna : BWRO).

B.1.2. Het beroep wordt ingesteld krachtens artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, dat bepaalt :

« Voor de Ministerraad, voor de Regering van een Gemeenschap of van een Gewest, voor de voorzitters van de wetgevende vergaderingen op verzoek van twee derde van hun leden of voor iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die doet blijken van een belang staat een nieuwe termijn van zes maanden open voor het instellen van een beroep tot vernietiging tegen een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wanneer het Hof, uitspraak doende op een prejudiciële vraag, verklaard heeft dat die wet, dat decreet of die in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel een van de in artikel 1 bedoelde regels of artikelen van de Grondwet schendt. De termijn gaat in op de dag na de datum van de bekendmaking van het arrest in het *Belgisch Staatsblad* ».

B.2. Bij zijn arrest nr. 12/2014 van 23 januari 2014 heeft het Hof voor recht gezegd :

« De artikelen 232 en 240 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening schenden artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat zij geen regeling inzake schadevergoeding voor een bouwverbod als gevolg van een beschermingsmaatregel organiseren ».

B.3.1. Artikel 232 van het BWRO bepaalt :

« Het is verboden :

1° een goed dat behoort tot het beschermde onroerende erfgoed gedeeltelijk of volledig af te breken;

2° een dergelijk goed te gebruiken of het gebruik ervan zodanig te wijzigen dat het zijn waarde verliest volgens de maatstaven bepaald in artikel 206, 1°;

3° in een dergelijk goed werkzaamheden uit te voeren zonder rekening te houden met bijzondere behoudsvoorwaarden;

4° een goed dat behoort tot het beschermd onroerend erfgoed gedeeltelijk of volledig te verplaatsen, tenzij de materiële vrijwaring van het goed dit absoluut vereist en op voorwaarde dat de nodige garanties voor de afbraak, het overbrengen en de wederopbouw ervan op een geschikte plaats genomen zijn.

De Regering kan evenwel de gedeeltelijke afbraak van een beschermde archeologische vindplaats toestaan binnen de perken die noodzakelijk zijn voor de opgravingen die op deze plaats uitgevoerd dienen te worden ».

B.3.2. Artikel 240 van het BWRO, zoals getoetst in het arrest nr. 12/2014, bepaalde :

« § 1. Indien werken tot behoud in de zin van artikel 206, 2°, moeten worden uitgevoerd aan een beschermd goed dat tot het onroerende erfgoed behoort, kan het Gewest en de gemeente die erbij betrokken zijn bijdragen in de kosten van deze werken, volgens de voorwaarden die door de Regering worden vastgesteld.

Hetzelfde geldt als de in de zin van de artikelen 98, § 2/2 en 206, 10° door een plan voor erfgoedbeheer bedoelde werken aan een beschermd goed noodzakelijk zijn.

§ 2. Ingeval de eigenaar weigert de nodige werken bedoeld in § 1 te doen uitvoeren, kan het Gewest of de gemeente in zijn plaats treden. De gemeente krijgt de toelagen die door het Gewest worden toegekend.

Bij gebrek aan overeenstemming met de eigenaar, kunnen het Gewest, de provincie of de gemeente de gedane kosten terugvorderen.

De terugbetaling van deze kosten wordt door het Bestuur gevraagd bij een ter post aangetekende brief.

Wanneer de eigenaar in gebreke van betaling blijft, kan de invordering van de kosten verder door de ontvanger van het bestuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest behandeld worden.

§ 3. Wanneer het goed dat tot het onroerende erfgoed behoort, eigendom is van een natuurlijke persoon of privaatrechtelijk rechtspersoon, kan die, in plaats van de werkzaamheden uit te voeren die nodig zijn voor het behoud van de integriteit van het goed eisen dat het Gewest zijn goed onteigent. Tenzij anders is overeengekomen tussen de betrokken partijen geldt de onteigening voor het gehele goed dat tot het onroerende erfgoed behoort, ook al is het slechts voor een deel op de bewaarlijst ingeschreven of beschermd, voorzover het op de bewaarlijst ingeschreven of beschermde deel een wezenlijk bestanddeel van het onroerende erfgoed uitmaakt, en voor het terrein dat er noodzakelijk bij behoort.

§ 4. Binnen de perken van de begrotingskredieten, kan het Gewest tussenkomen in de kosten voor het behoud van klein erfgoed, volgens voorwaarden vastgesteld door de Regering.

[...] ».

Die bepaling werd gewijzigd bij de artikelen 10 en 11 van de ordonnantie van 15 maart 2013 houdende wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening. Die wijzigingen hebben geen weerslag op het voorwerp van het beroep.

B.4.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering doet gelden dat de verzoekende partij zich niet bevindt in de situatie die door het arrest nr. 12/2014 wordt beoogd, en dat zij er bijgevolg geen belang bij heeft de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen.

B.4.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

Het bij artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 vereiste belang verschilt niet van datgene dat wordt vereist in artikel 2 van dezelfde wet.

B.4.3. De verzoekende partij is eigenaar van een bebouwd onroerend goed waarvan een gedeelte het voorwerp vormt van een beschermingsprocedure wegens het historische en esthetische belang ervan. Zij doet gelden dat, door de bescherming van haar goed, voor haar een aanzienlijke vermindering van de handelswaarde ervan teweegbrengt. Zij heeft bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen het besluit tot bescherming van haar goed. Dat beroep is hangende.

B.5.1. Door het aannemen van het voormelde artikel 4, tweede lid, heeft de bijzondere wetgever willen beletten dat bepalingen in de rechtsorde behouden blijven wanneer het Hof op prejudiciële vraag heeft verklaard dat zij strijdig zijn met de regels die het Hof moet doen naleven (zie *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-897/1, p. 6).

B.5.2. Uitspraak doende over een beroep tot vernietiging dat is ingesteld op grond van artikel 4, tweede lid, kan het Hof dus ertoe worden gebracht de bestreden norm te vernietigen in zoverre het vooraf de ongrondwettigheid heeft vastgesteld in het prejudiciële contentieux.

B.6. Te dezen heeft het Hof, bij zijn voormelde arrest nr. 12/2014, de onbestaanbaarheid vastgesteld van de artikelen 232 et 240 van het BWRO met artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat zij geen regeling inzake schadevergoeding voor een bouwverbod als gevolg van een beschermingsmaatregel organiseren.

In B.3 van dat arrest had het zijn onderzoek uitdrukkelijk beperkt tot de situatie van de eigenaars van terreinen die een schadeloosstelling vorderen « wegens het bouwverbod als gevolg van het besluit tot bescherming van hun percelen, terwijl die in woongebied waren gelegen en het voorwerp van een verkavelingsvergunning hadden uitgemaakt ».

B.7.1. Wanneer het het beroep tot vernietiging zou inwilligen, zou het Hof de artikelen 232 en 240 van het BWRO uitsluitend vernietigen doordat zij geen regeling inzake schadevergoeding voor een bouwverbod als gevolg van een beschermingsmaatregel organiseren.

B.7.2. Een beschermingsmaatregel betreffende een onroerend goed dat reeds bebouwd is, kan geen aanleiding geven tot een schadevergoeding voor een bouwverbod omdat, per hypothese, zulk een beschermingsmaatregel geen bouwverbod doet ontstaan. De verzoekende partij zou dus geen schadevergoeding kunnen verkrijgen voor een bouwverbod als gevolg van de beschermingsmaatregel die met betrekking tot haar onroerend goed werd genomen, zodat haar situatie in geen enkel opzicht zou worden gewijzigd door het vernietigingsarrest dat het Hof zou kunnen uitspreken.

B.8. Uit het voorgaande volgt dat de verzoekende partij geen belang erbij heeft om de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen.

Het beroep is niet ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 7 mei 2015.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels