

Rolnummers 6166 en 6167
Arrest nr. 73/2016 van 25 mei 2016

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende artikel 7, § 1, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 28 januari 2010 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering, gesteld door de Vrederechter van het kanton Elsene.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, 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 de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij vonnissen van 5 maart 2015 respectievelijk in zake de gemeente Elsene tegen Mahmoud Al-Sayed, en de bvba « Abita - Tous Travaux » en anderen tegen de gemeente Elsene en Mahmoud Al-Sayed, en in zake de gemeente Elsene tegen Claude Mathot, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 6 maart 2015, heeft de Vrederechter van het kanton Elsene de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Kan artikel 7, § 1, van de ordonnantie van 28 januari 2010 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering zo worden geïnterpreteerd dat ‘ het besluit van de Regering ter goedkeuring van het programma ’ geldt als een toestemming om te onteigenen, ook al staat dat besluit de onteigening niet uitdrukkelijk toe, zonder aan de gewestwetgever een bevoegdheid toe te kennen die artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen en artikel 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in voorkomend geval in samenhang gelezen met artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte, voorbehouden aan de gewestregering ?

2. Is artikel 7, § 1, van de ordonnantie van 28 januari 2010 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering, in zoverre het bepaalt dat ‘ het besluit van de Regering ter goedkeuring van het programma ’ geldt als een toestemming om te onteigenen, bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in zoverre het tot gevolg zou kunnen hebben dat de in het kader van de ordonnantie van 28 januari 2010 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering onteigende personen een geïndividualiseerd onderzoek wordt ontzegd van de verantwoording voor de onteigening door de Regering, terwijl de op grond van een andere machtigingswetgeving onteigende personen per hypothese een dergelijk onderzoek genieten ?

3. Is artikel 7, § 1, van de ordonnantie van 28 januari 2010 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering, in die zin geïnterpreteerd dat het de Regering ervan zou vrijstellen het besluit dat de onteigening toestaat, specifiek met redenen te omkleden in het licht van de uiterst dringende noodzakelijkheid en van het algemeen nut, in overeenstemming met artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen en met artikel 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (in de formulering ervan vóór 1 juli 2014), en maakt het geen inbreuk op een bevoegdheid van de federale Staat, die bevoegd is om de voorwaarden inzake uiterst dringende noodzakelijkheid en algemeen nut vast te stellen, minstens in zoverre zij inherent zijn aan de gerechtelijke onteigeningsprocedure ?

4. Is artikel 7, § 1, van de ordonnantie van 28 januari 2010 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering, in die zin geïnterpreteerd dat het de Regering ervan zou vrijstellen het besluit dat de onteigening toestaat, specifiek met redenen te omkleden in het licht van de dringende noodzakelijkheid en van het algemeen nut, bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in zoverre het tot gevolg zou kunnen hebben dat de in het kader van de ordonnantie van 28 januari 2010 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering onteigende personen een toestemming tot onteigening wordt ontzegd die met redenen is omkleed in het licht van de uiterst dringende noodzakelijkheid en van het algemeen nut, terwijl de op grond van een andere machtigingswetgeving bij uiterst dringende noodzakelijkheid onteigende personen in principe beschikken over een toestemming tot

onteigening die met redenen is omkleed in het licht van de uiterst dringende noodzakelijkheid en van het algemeen nut ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6166 en 6167 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de gemeente Elsene, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Vastmans, advocaat bij de balie te Brussel;

- Mahmoud Al-Sayed en de bvba « Abita - Tous Travaux », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Tulcinsky, advocaat bij de balie te Brussel;

- Claude Mathot, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Ben Messaoud, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. T. Hauzeur, advocaat bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 3 november 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen te hebben gehoord, beslist :

- dat de zaken in staat van wijzen zijn;

- de partijen te verzoeken om, in een uiterlijk op 23 november 2015 in te dienen en binnen dezelfde termijn uit te wisselen aanvullende memorie, hun standpunt uiteen te zetten in verband met de gevolgen, voor de in de onderhavige zaken lopende procedure en voor de huidige staat van de procedures voor de verwijzende rechter, van de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 juli 2015 houdende goedkeuring van het onteigeningsplan bij hoogdringendheid om redenen van openbaar nut ten gunste van de gemeente Elsene voor respectievelijk het goed gelegen Graystraat 171-171a te Elsene (*Belgisch Staatsblad* van 17 juli 2015) en het goed gelegen Maria-Hendrikastraat 85 te Elsene (*Belgisch Staatsblad* van 22 juli 2015);

- 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 25 november 2015 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aanvullende memories zijn ingediend door :

- de gemeente Elsene;

- Mahmoud Al-Sayed en de bvba « Abita - Tous Travaux »;

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 25 november 2015 in beraad genomen.

Bij beschikking van 8 december 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen te hebben gehoord, beslist :

- de debatten te heropenen;

- Claude Mathot, partij in de zaak met rolnummer 6167, te verzoeken om, in een uiterlijk op 6 januari 2016 in te dienen en binnen dezelfde termijn aan de andere partijen mede te delen aanvullende memorie, zijn standpunt uiteen te zetten in verband met de gevolgen, voor de in de onderhavige zaken lopende procedure en voor de huidige staat van de procedures voor de verwijzende rechter, van de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 juli 2015 houdende goedkeuring van het onteigeningsplan bij hoogdringendheid om redenen van openbaar nut ten gunste van de gemeente Elsene voor respectievelijk het goed gelegen Graystraat 171-171a te Elsene (*Belgisch Staatsblad* van 17 juli 2015) en het goed gelegen Maria-Hendrikastraat 85 te Elsene (*Belgisch Staatsblad* van 22 juli 2015);

- dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij voormelde 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 13 januari 2016 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Claude Mathot heeft geen aanvullende memorie ingediend.

Aangezien door Claude Mathot geen verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 13 januari 2016 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. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De voor de verwijzende rechter hangende geschillen plaatsen de gemeente Elsene tegenover eigenaars die zijn gedagvaard tot onteigening ten algemene nutte in het kader van de stedelijke herwaardering van de wijk « Maalbeek ».

De verwijzende rechter acht het niet verworven dat de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 december 2013 een concrete toestemming om te onteigenen bevatten. Aangezien die besluiten mogelijk werden aangenomen op grond van een ongrondwettige interpretatie van artikel 7 van de ordonnantie van 28 januari 2010 heeft de verwijzende rechter bijgevolg beslist de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

### III. *In rechte*

– A –

A.1.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzoekt het Hof zijn onderzoek te beperken tot het derde lid van de in het geding zijnde bepaling, dat als enige in de prejudiciële vragen wordt beoogd.

A.1.2. Zij voert in hoofdorde de onontvankelijkheid aan van de prejudiciële vragen, die geen enkel nuttig effect op de geschillen zouden hebben, aangezien de uitgangspunten ervan verkeerd zijn : er bestaat immers een besluit van de Regering dat de onteigening uitdrukkelijk toestaat en de onteigende personen wordt geen geïndividualiseerd onderzoek van de verantwoording voor de onteigening ontzegd, noch een motivering in het licht van de uiterst dringende noodzakelijkheid en van het algemeen nut, hetgeen blijkt uit het wijkcontract « Maalbeek ». De motivering door verwijzing wordt door de Raad van State en de rechtsleer aanvaard wanneer de adressaat kennis heeft van het document waarnaar wordt verwezen, hetgeen te dezen klaarblijkelijk het geval is, aangezien er een openbaar onderzoek is geweest en het wijkcontract beschikbaar is op de website van de gemeente Elsene.

De bescherming van de jurisdictionele rechten van de onteigenden in het kader van een wijkcontract brengt dus waarborgen met zich mee die minstens gelijkwaardig zijn aan een onteigening die uitsluitend plaatsheeft op grond van de wet van 26 juli 1962 : enerzijds is het administratief dossier, geregeld bij artikel 5, § 2, van de ordonnantie van 28 januari 2010 veel uitgebreider; anderzijds is het vierjarenprogramma voor stedelijke herwaardering onderworpen aan een openbaar onderzoek.

A.2. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening en de eerste tussenkomende partij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 6166 antwoorden dat de beschrijving van een wijkcontract geen onteigeningsbesluit vervangt, en dat de motivering voor de uiterst dringende noodzakelijkheid om een goed te onteigenen in het bijzonder geen algemene motivering vormt die, zonder andere uiteenzetting, aangeeft dat projecten met een sociaal karakter in een wijk van Elsene dringend moeten worden ontwikkeld.

A.3. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening in de zaak nr. 6167 antwoordt dat het aan de verwijzende rechter staat te oordelen over het nut om aan het Hof een vraag te stellen en dat de relevantie van de prejudiciële vragen geen voorwaarde vormt voor de ontvankelijkheid ervan. Bovendien komt de argumentatie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering erop neer de overeenstemming van de in het geding zijnde bepaling te verdedigen en niet de relevantie van de gestelde vragen in het geding te brengen.

Die vragen hebben wel degelijk betrekking op de overeenstemming van een wetkrachtige norm en niet op die van het besluit tot goedkeuring van het vierjarenprogramma voor stedelijke herwaardering, waarvan het doel overigens niet erin bestaat over te gaan tot een of meer onteigeningen. De goedkeuring van een programma voor stedelijke herwaardering kan dus niet gelden als een toestemming om te onteigenen, die, als ontzegging van het eigendomsrecht, een specifieke analyse vereist.

#### *Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

A.4.1. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening en de eerste tussenkomende partij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 6166 stellen vast dat de eerste prejudiciële vraag niet lijkt te vallen onder de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof.

A.4.2. In hun memorie van antwoord stellen de gemeente Elsene en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dat zij dat standpunt delen wat betreft de onbevoegdheid van het Grondwettelijk Hof om de vraag te beantwoorden.

A.5.1. De gemeente Elsene, eisende partij voor de verwijzende rechter, alsook de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voeren overigens de onontvankelijkheid van de prejudiciële vraag aan in zoverre daarin de naleving van artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 wordt beoogd, die niet onder de bevoegdheden van het Hof ressorteert.

A.5.2. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening in de zaak nr. 6167 antwoordt dat de prejudiciële vraag geen betrekking heeft op de naleving van de wet op zich, maar wel op die van de wet in samenhang gelezen met de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

A.6. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening in de zaak nr. 6167 verzoekt het Hof de eerste prejudiciële vraag bevestigend te beantwoorden.

Hij is van mening dat noch de twee besluiten van 12 december 2013 die aan de gemeente Elsene subsidies toekennen voor het programma voor stedelijke herwaardering van de wijk « Maalbeek », noch het schrijven van 23 december 2013 waarmee die gemeente wordt ingelicht over de goedkeuring van haar programma voor stedelijke herwaardering door de Regering, zijn onteigening uitdrukkelijk toestaan.

Door een overheid toe te staan om impliciet over te gaan tot een onteigening, zonder dat er een werkelijk besluit is, lijkt de in het geding zijnde bepaling aldus te raken aan de procedurewet inzake onteigeningen, hetgeen een deeltiteit niet vermocht te doen, zoals het Hof eraan heeft herinnerd in het arrest nr. 131/2002 van 18 september 2002, vóór de inwerkingtreding op 1 juli 2014 van de zesde staatshervorming.

A.7.1. De gemeente Elsene, eisende partij voor de verwijzende rechter, is van mening dat de verwijzende rechter zich vergist wanneer hij stelt dat *in casu* geen sprake is van een handeling waarmee bij de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een onteigeningsaanvraag is ingediend, noch van een onteigeningsbesluit.

De gemeenteraad van de gemeente Elsene heeft immers, op haar beraadslaging van 24 oktober 2013, beslist het basisdossier van het wijkcontract « Maalbeek » 2013-2017 goed te keuren en de subsidies van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan te vragen. Twee besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 december 2013 hebben vervolgens subsidies en aanvullende subsidies toegekend aan de gemeenten die werk maken van de stedelijke herwaardering en hebben met name het vierjarenprogramma van het wijkcontract « Maalbeek » goedgekeurd, dat uitdrukkelijk de te onteigenen goederen en de redenen van algemeen nut van de betrokken onteigeningen beoogt, waarmee rekening moet worden gehouden om de kwaliteit van de motivering te beoordelen.

In elk geval maakt het schrijven van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 december 2013 waarin wordt kennisgegeven van de twee voormelde besluiten, daarvan integraal deel uit, in zoverre het de opschortende voorwaarden en de aanbevelingen van de Regering preciseert; dat schrijven geeft aan dat de subsidies alleen zullen worden toegekend indien is voldaan aan de opschortende voorwaarde, namelijk het verwerven van een zakelijk recht op de onteigende percelen, hetgeen een kennelijke toestemming vormt vanwege het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan de gemeente Elsene.

A.7.2. Ten slotte vloeit noch uit de in het geding zijnde bepaling, noch uit de parlementaire voorbereiding voort dat de Brusselse wetgever de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zou hebben toegestaan om niet concreet in te stemmen met de onteigeningen, waarbij de toestemming om te onteigenen *in casu* het voorwerp uitmaakt van een andere akte dan die van de machtigingsordonnantie die de gevallen bepaalt waarin de onteigening mogelijk is.

Zelfs in de veronderstelling dat de besluiten van 12 december 2013 de onteigeningen op louter impliciete wijze toestaan - *quod non* -, dan nog zou die formele onregelmatigheid uitsluitend toe te schrijven zijn aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en niet aan de Brusselse wetgever. De prejudiciële vraag zou dan erop neerkomen de formele motivering van de onteigeningsbesluiten te bekritisieren, hetgeen klaarblijkelijk niet valt onder de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof.

De gemeente Elsene verzoekt bijgevolg het Hof de gestelde prejudiciële vraag ontkennend te beantwoorden.

A.8. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is van mening dat de in het geding zijnde bepaling geen enkele in de prejudiciële vraag aangehaalde referentienorm schendt, aangezien zij op geen enkel ogenblik toestaat om geen onteigeningsbesluit aan te nemen, waarbij het enige juridische effect ervan erin bestaat het besluit tot aanneming van het vierjarenprogramma voor stedelijke herwaardering en het onteigeningsbesluit samen te voegen teneinde de procedure te versnellen.

Uit de kennisgeving van 23 december 2013 blijkt overigens dat de Regering zich met kennis van zaken heeft uitgesproken, op grond van alle bestanddelen van het herwaarderingsprogramma.

In de veronderstelling dat de onteigeningsbesluiten niet voldoende expliciet zouden zijn, zou het aan de verwijzende rechter toekomen deze te controleren, overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet.

A.9. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening in de zaak nr. 6167 antwoordt dat de in het geding zijnde bepaling geen enkele vereiste bevat ten aanzien van de beschrijving van de te onteigenen percelen en ten aanzien van de precieze bestemming ervan in het besluit van de Regering, dat bijgevolg niet kan gelden als een toestemming om te onteigenen.

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

A.10. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening en de eerste tussenkomende partij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 6166 herinneren eraan dat, om artikel 16 van de Grondwet na te leven, een controle van de rechter mogelijk moet zijn ten aanzien van zowel het algemeen nut als de uiterst dringende noodzakelijkheid die worden aangevoerd, hetgeen veronderstelt dat de onteigenende overheid een onteigeningsbesluit aanneemt.

Een wetsbepaling die de onteigenende overheid zou vrijstellen van een dergelijk besluit, zou de rechter de mogelijkheid ontnemen om tot die controle over te gaan, met schending van de artikelen 10, 11 en 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 en met artikel 6 van datzelfde Verdrag.

A.11. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening in de zaak nr. 6167 is van mening dat de interpretatie van de gemeente Elsene, volgens welke de in het geding zijnde bepaling de Regering zou vrijstellen van de verplichting om concreet te onderzoeken of een onteigening in het kader van een stedelijke herwaardering kan worden voortgezet, leidt ertoe twee categorieën van personen te creëren : enerzijds de personen die worden onteigend op grond van een andere wetgeving dan de in het geding zijnde ordonnantie, die de waarborg van een concreet onderzoek van de onteigeningsvoorwaarden door de uitvoerende macht genieten; anderzijds diegenen die worden onteigend op grond van de in het geding zijnde ordonnantie, die die waarborg niet genieten. Noch de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling, noch de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verantwoordt dat verschil in behandeling.

In het kader van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte, is de toestemming om te onteigenen een individuele administratieve handeling, onderscheiden van de algemene en abstracte bepaling van de gevallen waarin een onteigening mogelijk is, die de motieven van algemeen nut *in concreto* moet vaststellen. Die toestemming om te onteigenen vormt een wezenlijke waarborg van de bescherming van het eigendomrecht; zij kan overigens worden gelijkgesteld met een vorm van machtigingstoezicht, waarbij een concreet onderzoek wordt opgelegd van de omstandigheden en van de formele motivering van de handeling, beginsel met grondwettelijke waarde waarvan de Brusselse Regering niet kan worden vrijgesteld door de Brusselse wetgever.

A.12. De gemeente Elsene is van mening dat de prejudiciële vraag past in dezelfde logica als de eerste, waarbij alleen de aangevoerde referentienormen verschillen.

Ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet is de prejudiciële vraag onnauwkeurig, waarbij de woorden « een andere machtigingswetgeving » het niet mogelijk maken het bekritiseerde verschil in behandeling duidelijk te identificeren; niets laat overigens toe te beschouwen dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de mogelijkheid zou hebben om de onteigeningen niet concreet toe te staan. De in het geding zijnde bepaling is eveneens in overeenstemming met artikel 16 van de Grondwet, aangezien de toestemming om te onteigenen het voorwerp uitmaakt van een andere akte dan die van de machtigingsordonnantie die voorziet in de gevallen van onteigening, en wel op de door de federale wetgever bepaalde wijze.

Aangezien het bij de in het geding zijnde bepaling voorgeschreven mechanisme geenszins verschilt van de andere machtigingswetgevingen, dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

A.13. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is van mening dat de vraag ontkennend dient te worden beantwoord. De onteigenen wordt immers geenszins een geïndividualiseerde behandeling ontzegd, aangezien het programma voor stedelijke herwaardering alle in artikel 5, § 2, van de ordonnantie van 28 januari 2010 opgesomde elementen bevat, aan een openbaar onderzoek is onderworpen en door de Regering moet worden

aangenomen. In de veronderstelling dat, te dezen, de onteigenden niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een voldoende geïndividualiseerde behandeling, dan zou die controle moeten toekomen aan de verwijzende rechter in het kader van de hangende geschillen.

A.14. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening in de zaak nr. 6167 antwoordt dat de goedkeuring van een algemeen plan voor stedelijke herwaardering niet kan worden gelijkgesteld met een bijzondere toestemming om te onteigenen, en dat het feit dat een openbaar onderzoek moet voorafgaan aan een plan voor stedelijke herwaardering niet volstaat om aan te tonen dat de fundamentele rechten van de onteigende personen beter zouden worden beschermd dan in het kader van een onteigening die plaatsheeft met inachtneming van de wet van 26 juli 1962.

A.15. De gemeente Elsene en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering antwoorden dat de onteigende partijen zich vergissen wat de draagwijdte van de in het geding zijnde bepaling betreft, aangezien een onteigeningsbesluit bestaat, dat behoorlijk is gemotiveerd met verwijzing naar het programma voor stedelijke herwaardering van de wijk « Maalbeek ».

*Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag*

A.16. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening en de eerste tussenkomende partij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 6166 verzoeken de prejudiciële vraag bevestigend te beantwoorden.

Hoewel het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest sinds de bijzondere wet van 12 januari 1989 de bevoegdheid heeft om over een onteigening te beslissen, moesten de deelentiteiten, tot de zesde staatshervorming, ter zake de gerechtelijke procedures in acht nemen die bij de federale wet waren vastgesteld, alsook het beginsel van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling bedoeld in artikel 16 van de Grondwet - hetgeen het Hof in herinnering brengt in een vaste rechtspraak, met name in het arrest nr. 65/2001. Door in de in het geding zijnde ordonnantie, die dateert van vóór de zesde staatshervorming, zijn eigen procedureregels inzake onteigening vast te stellen, heeft het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zich een bevoegdheid toegeëigend waarover het op dat ogenblik niet beschikte.

A.17. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening in de zaak nr. 6167 stelt vast dat de prejudiciële vraag veel gelijkenissen vertoont met de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 131/2002 en leidt hieruit af, waarbij de rechtsleer wordt aangehaald, dat een gewestelijke bepaling die een vermoeden van « uiterst dringende noodzakelijkheid » zou invoeren, de bevoegdheidverdelende regels schendt.

A.18.1. De gemeente Elsene stelt in de eerste plaats vast dat de in het geding zijnde bepaling geen betrekking heeft op het begrip algemeen nut, zodat niet kan worden beschouwd dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vrijgesteld zou zijn van haar verplichting om het algemeen nut te motiveren, hetgeen overigens klaarblijkelijk in strijd zou zijn met artikel 16 van de Grondwet. De prejudiciële vraag dient bijgevolg te worden beperkt tot het onderzoek van de in het geding zijnde bepaling in zoverre die een zogenaamd vermoeden van uiterst dringende noodzakelijkheid zou invoeren.

A.18.2. In hoofdorde is de gemeente Elsene van mening dat die interpretatie kennelijk verkeerd is. Hooguit kan die bepaling zo worden geïnterpreteerd dat het besluit tot goedkeuring van het vierjarenprogramma voor stedelijke herwaardering geldt als een gemotiveerde beslissing die de dringende noodzakelijkheid verantwoordt, zodat de Regering ervan vrijgesteld zou zijn de uiterst dringende noodzakelijkheid uitdrukkelijk te motiveren in het onteigeningsbesluit, waarbij die motivering, door de werking van de wet, zou voortvloeien uit de verwijzing naar het wijkcontract. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies overigens geen enkele kritiek in dat verband geformuleerd.

Indien de prejudiciële vraag overigens in werkelijkheid de uitdrukkelijke motivering van de onteigeningsbesluiten van 12 december 2013 bekritiseert, dan valt zij klaarblijkelijk niet onder de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof.

Voor het overige zijn de besluiten van 12 december 2013 bestuurshandelingen met een individuele draagwijdte die beantwoorden aan de vereisten van de uitdrukkelijke motivering van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, aangezien zij verwijzen naar het vierjarenprogramma van het wijkcontract « Maalbeek », waarin het algemeen nut en de uiterst dringende noodzakelijkheid van de onteigeningen wordt gemotiveerd. Die motivering door verwijzing volstaat, aangezien



de onteigenden zeker kennis hebben van het bestaan van het vierjarenprogramma van het wijkcontract « Maalbeek » - dat ruim toegankelijk is voor het publiek -, waarbij dat programma is onderworpen aan een openbaar onderzoek en gratis kan worden geraadpleegd op de internetsite van de onteigenende overheid.

A.18.3. In ondergeschikte orde is de gemeente Elsene van mening dat, indien het Hof de in het geding zijnde bepaling in die zin zou interpreteren dat zij de Regering toestaat om haar besluiten niet uitdrukkelijk te motiveren in het licht van de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid, die situatie kennelijk de praktijk zou weergeven waarin de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid de gewoonlijke onteigeningsprocedure is geworden, hetgeen inhoudt dat de controle van de uiterst dringende noodzakelijkheid redelijk moet blijven in het licht van de noodzaak van een onmiddellijke inbezitting, zo snel als mogelijk, zoniet zou die controle nog slechts een opportuiniteitscontrole zijn.

Te dezen wordt de uiterst dringende noodzakelijkheid verantwoord door de dringende noodzakelijkheid van de stedelijke herwaardering van de wijk « Maalbeek », waarbij de subsidies daartoe zijn toegekend onder de voorwaarde van de verwerving van zakelijke rechten op de onteigende percelen. In de veronderstelling dat de in het geding zijnde bepaling een afgezwakte uitdrukkelijke motivering van de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid toestaat, belet zij dus geenszins een gerechtelijke controle van de juistheid en de werkelijkheid van de uiterst dringende noodzakelijkheid, hetgeen de arresten *Devriese* en *De Cree* van 23 februari 1999 van de Raad van State bevestigen.

In elk geval kan de Brusselse wetgever, volgens de eiseres voor de verwijzende rechter, zich mengen in de aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden, overeenkomstig artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, waarvan te dezen aan de voorwaarden is voldaan : de in het geding zijnde procedure is kennelijk noodzakelijk voor de uitvoering van de projecten inzake stedelijke herwaardering, de impact van die maatregel is marginaal aangezien hij zich ertoe beperkt de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid af te zwakken, en de gerechtelijke onteigeningsprocedure leent zich tot een gedifferentieerde behandeling, hetgeen de zesde staatshervorming bevestigt door de gewestwetgevers bevoegd te maken om de gerechtelijke onteigeningsprocedure vast te stellen.

A.19.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voert in de eerste plaats de niet-ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag aan, in zoverre geen enkele van de aangevoerde referentienormen een - materiële of uitdrukkelijke - « specifieke motivering » vereist van het besluit dat de onteigening toestaat in het licht van de dringende noodzakelijkheid van het algemeen nut.

A.19.2. In ondergeschikte orde verantwoordt zij de in het geding zijnde bepaling door de theorie van de impliciete bevoegdheden die voortvloeit uit artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. De aangelegenheid van de onteigening leent zich immers tot een gedifferentieerde behandeling, is noodzakelijk voor de uitoefening van de gewestbevoegdheid inzake stedelijke herwaardering en vertoont een marginaal karakter, door zich te beperken tot de uitoefening van die specifieke bevoegdheid : die regeling voert projecten van openbaar nut uit gedurende een periode die is beperkt tot vier jaar, waarbij de stedelijke hernieuwing per definitie dringend is, zonder dat de jurisdictionele rechten van de onteigenden minder beschermd zouden zijn dan in het kader van « andere onteigeningen » die in de prejudiciële vraag worden beoogd.

A.20. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening en de eerste tussenkomende partij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 6166 antwoorden dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering toegeeft dat de in het geding zijnde bepaling de regels wijzigt door de procedures « samen te voegen », wat zij niet kon doen vóór de zesde staatshervorming op grond van de impliciete bevoegdheden, aangezien de aangelegenheid uitdrukkelijk is onttrokken aan het gezag van de deelentiteiten door artikel 79 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

A.21. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening in de zaak nr. 6167 antwoordt dat de in het geding zijnde bepaling, door te voorzien in een impliciete toestemming om te onteigenen, de vereiste van de motivering van de uiterst dringende noodzakelijkheid en van het algemeen nut schendt die voortvloeit uit de wet van 26 juli 1962, waarbij alleen de federale wetgever bevoegd was om die te wijzigen.

Hij betwist het gebruik van de theorie van de impliciete bevoegdheden, aangezien de inbreuk op de federale bevoegdheid niet marginaal is, vermits die een onteigenende overheid ervan vrijstelt de bij de wet van 26 juli 1962 vastgestelde strikte voorwaarden in acht te nemen, door een bestuurde zijn fundamentele recht op eigendom te ontnemen. In het arrest nr. 131/2002, dat betrekking had op de van gewestelijk belang verklaarde afgedankte bedrijfsruimten, heeft het Hof de theorie van de impliciete bevoegdheden niet aanvaard en de

stedelijke herwaardering blijkt geen doel dat meer gewettigd is dan de vernieuwing van de van algemeen belang verklaarde afgedankte ruimten.

A.22. De gemeente Elsene antwoordt dat de in het geding zijnde bepaling geen vermoeden van uiterst dringende noodzakelijkheid invoert, maar zich ertoe beperkt te beschouwen dat het besluit tot goedkeuring van het programma voor stedelijke herwaardering geldt als een gemotiveerde beslissing die de dringende noodzakelijkheid verantwoordt, waarbij de motivering, door het effect van de wet, gelegen is in de verwijzing naar het wijkcontract.

Slechts in ondergeschikte orde hebben zijzelf en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verwezen naar de theorie van de impliciete bevoegdheden, die een aantasting van de bevoegdheidverdelende regels veronderstelt, waarbij die aantasting noodzakelijk en marginaal moet zijn.

*Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag*

A.23. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening en de eerste tussenkomende partij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 6166 zetten dezelfde argumenten uiteen als die met betrekking tot de tweede prejudiciële vraag.

De gemeente Elsene, eisende partij voor de verwijzende rechter, verwijst naar de argumenten die zijn uiteengezet met betrekking tot de derde prejudiciële vraag.

A.24. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening in de zaak nr. 6167 is van mening dat, aangezien de motivering van de dringende noodzakelijkheid inherent is aan de procedure zelf van de onteigening bij uiterst dringende noodzakelijkheid, volstaan noch het programma voor stedelijke herwaardering, noch de termijn waarbinnen dat programma moet worden gerealiseerd, om een afwijking in te voeren van artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 of van artikel 5 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. In een vonnis van 27 september 2013 heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel overigens beslist dat de eenvoudige verwijzing naar het programma voor stedelijke herwaardering geen motivering voor de dringende noodzakelijkheid van de onteigening vormt. De rechtsleer is eveneens van mening dat, indien die bepaling zo zou worden geïnterpreteerd dat zij een vrijstelling zou inhouden van de verplichting om in het onteigeningsbesluit de redenen te motiveren die de dringende noodzakelijkheid verantwoorden, zij niet evenredig zou zijn met de doelstellingen inzake doeltreffendheid die de wetgever hebben geïnspireerd. Bovendien, in de veronderstelling dat zou kunnen worden aangenomen dat de Regering ervan vrijgesteld zou zijn de dringende noodzakelijkheid te motiveren, zou zij minstens het onteigeningsbesluit moeten motiveren in het licht van het algemeen nut, waarbij de twee begrippen van dringende noodzakelijkheid en algemeen nut niet samenvallen.

Indien de in het geding zijnde bepaling in die zin wordt geïnterpreteerd dat de Regering is vrijgesteld van elke motivering ten aanzien van de dringende noodzakelijkheid en het algemeen nut, dan voert zij een niet te verantwoorden verschil in behandeling in tussen de personen die worden onteigend op grond van de ordonnantie van 28 januari 2010 en diegenen die worden onteigend op grond van elke andere machtigingswet.

A.25.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voert in de eerste plaats de niet-ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag aan, in zoverre de onteigenden geenszins een uitdrukkelijke motivering wordt ontzegd. Indien dat te dezen het geval is, staat het aan de verwijzende rechter die controle uit te voeren op grond van artikel 159 van de Grondwet.

A.25.2. In ondergeschikte orde verzoekt zij de prejudiciële vraag ontkennend te beantwoorden. In de veronderstelling dat de in het geding zijnde bepaling in die zin kan worden geïnterpreteerd dat zij toelaat om het besluit tot goedkeuring van het programma voor stedelijke herwaardering niet uitdrukkelijk te motiveren ten aanzien van de uiterst dringende noodzakelijkheid en het algemeen nut, berust dat verschil in behandeling op een objectief element, aangezien elke onteigening die wordt overwogen in het kader van een wijkcontract een onmiddellijke inbezitneming vereist en ertoe strekt een algemeen nut te verwezenlijken. Bovendien, zelfs indien die elementen niet uitdrukkelijk worden opgenomen in het onteigeningsbesluit, houdt de procedure tot goedkeuring van het programma voor stedelijke herwaardering in dat het administratief dossier de elementen bevat die de uiterst dringende noodzakelijkheid en het algemeen nut materieel verantwoorden. In voorkomend geval staat het aan de verwijzende rechter een onwettig besluit af te wijzen op grond van artikel 159 van de Grondwet.

A.26. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening in de zaak nr. 6167 antwoordt dat de dringende noodzakelijkheid dient te worden onderzocht in het licht van het nakende gevaar, maar ook in het licht van de houding van de aanvrager; in dat verband is geenszins aangetoond dat de procedure van dringende of gewone onteigening niet van dien aard is dat binnen de opgelegde termijn een inbezitstelling kan worden bezorgd, vooral wanneer de onteigenende overheid de onteigening aanvraagt aan het begin van de termijn van vier jaar.

*Ten aanzien van de eventuele handhaving van de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling*

A.27. In uiterst ondergeschikte orde, indien het Hof van oordeel zou zijn dat een van de prejudiciële vragen bevestigend moet worden beantwoord, verzoeken de gemeente Elsene en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling te handhaven voor het verleden en voor elk dossier dat tot het prejudicieel arrest is ingediend.

De eventuele ongrondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling zou ertoe leiden dat alle projecten inzake stedelijke herwaardering die in de gemeente Elsene aan de gang zijn, zouden moeten worden ingetrokken, hetgeen catastrofaal zou zijn voor de gemeente, zowel op economisch vlak als op organisatorisch vlak. De projecten inzake stedelijke herwaardering streven echter doelstellingen van algemeen belang na, met name wat de sociale huisvesting betreft, en niets laat toe te verzekeren dat aan de gemeente Elsene opnieuw de aanzienlijke subsidies zullen worden toegekend die zij heeft verkregen in het kader van de stedelijke herwaardering van de wijk « Maalbeek ». Het Hof wordt bijgevolg verzocht om, omwille van de rechtszekerheid en het gewettigd vertrouwen, de retroactieve werking te beperken die zou kunnen voortvloeien uit een eventuele vaststelling van schending, teneinde de gemeente Elsene of andere gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet op onevenredige wijze te bestraffen, terwijl zij enkel de door de Brusselse wetgever vastgestelde procedure zouden hebben nageleefd.

A.28.1. De verweerder die is gedagvaard tot onteigening en de eerste tussenkomende partij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 6166, alsook de verweerder die is gedagvaard tot onteigening in de zaak nr. 6167 herinneren eraan dat de handhaving van de gevolgen van een ongrondwettig verklaarde norm een uitzondering vormt op de declaratoire aard van een door het Grondwettelijk Hof uitgesproken arrest, waarvoor bijgevolg uitzonderlijke omstandigheden vereist zijn die worden verantwoord door de beginselen van rechtszekerheid en het gewettigd vertrouwen.

Enerzijds zou de eventuele ongrondwettigheid alleen de tussen februari 2010 en juli 2014 ingestelde procedures treffen, zodat de onteigeningen waarop de in het geding zijnde bepaling betrekking heeft, wellicht niet talrijk zijn. Anderzijds laat niets toe te dezen aan te tonen dat alle projecten inzake stedelijke herwaardering in de gemeente Elsene en op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zullen worden ingetrokken, noch dat de goederen niet in der minne zullen kunnen worden verworven of door middel van een werkelijke toestemming om te onteigenen, met een concrete analyse van het project en van het algemeen nut, die snel zou kunnen plaatshebben zonder de verwezenlijking van de projecten inzake stedelijke herwaardering te verhinderen.

De nadelen waarop de gemeente Elsene en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wijzen, moeten overigens worden afgewogen tegen de schending van de grondwettelijke rechten van de onteigenden; in het licht van de fundamentele bescherming van de eigendom kan moeilijk worden aanvaard dat een burger zijn eigendom wordt ontnomen op grond van een handeling waarvan de onwettigheid is erkend.

A.28.2. Indien het Hof zou beslissen de gevolgen van de afgekeurde bepaling te handhaven, dan vragen de verweerder die is gedagvaard tot onteigening en de eerste tussenkomende partij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 6166, teneinde artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag niet te schenden, de situatie te vrijwaren van de rechtzoekenden die aan de oorsprong liggen van de gestelde prejudiciële vragen of van diegenen die zich in een gelijkwaardige situatie bevinden.

A.29. De gemeente Elsene en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering antwoorden dat er talrijke projecten inzake stedelijke herwaardering bestaan die op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan de gang zijn, en dat de tussenkomende partijen in de onderhavige zaken niet het recht hebben om aan het Hof te vragen hun situatie te vrijwaren, omdat zij, naar het voorbeeld van iedere onteigende, zouden beschikken over een billijke en voorafgaande schadeloosstelling, overeenkomstig artikel 16 van de Grondwet.

*Ten aanzien van de aanvullende memories*

A.30.1. De verwerende partij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 6166 zet uiteen dat, naar aanleiding van de voor het Grondwettelijk Hof uitgewisselde memories, de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op 9 juli 2015 een besluit heeft aangenomen, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 juli 2015, tot goedkeuring en machtiging van de onteigening van haar goed om redenen van openbaar nut volgens de procedure van uiterst dringende noodzakelijkheid bepaald bij de wet van 26 juli 1962.

Op die grond heeft de gemeente Elsene een verzoekschrift tot onteigening ingediend, zoals bepaald bij artikel 3 van de wet van 1962, dat de verwijzende rechter evenwel niet ontvankelijk heeft verklaard bij een beschikking van 22 september 2015, overwegende dat niet opnieuw uitspraak dient te worden gedaan over hetgeen het voorwerp heeft uitgemaakt van het vonnis van 5 maart 2015; tegen die beschikking is voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel thans een hoger beroep hangende.

De gemeente Elsene heeft een nieuw verzoekschrift tot onteigening ingediend, op grond van artikel 3 van de wet van 1962, dat de verwijzende rechter opnieuw niet ontvankelijk heeft verklaard bij een beschikking van 12 oktober 2015.

A.30.2. De verwerende partij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 6166 is van mening dat de beslissing tot onteigening op grond van het besluit van 9 juli 2015 een stilzwijgende maar zekere afstand impliceert van de vordering die aanleiding heeft gegeven tot de aan het Grondwettelijk Hof gestelde prejudiciële vragen. Zij is van mening dat de onteigenende overheid haar verzoekschriften tot onteigening met betrekking tot hetzelfde goed niet in het oneindige kan herhalen.

Zij onderstreept dat het besluit van 9 juli 2015 is ondertekend daags na de indiening van de memories van antwoord die aan het Grondwettelijk Hof zijn gericht, waaruit blijkt dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de gemeente Elsene de onregelmatigheid van de eerste procedure impliciet erkennen; zij verwijst eveneens naar een schrijven van de gemeenteraad van 5 augustus 2015, waarin erop wordt gewezen dat de onteigening steunt op het besluit van 9 juli 2015, hetgeen impliceert dat die niet langer steunt op de besluiten waarop het op 11 februari 2015 ingediende verzoekschrift gegrond was.

A.30.3. De verwerende partij voor de verwijzende rechter refereert aan artikel 99 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof en is van mening dat het besluit van 9 juli 2015 een nieuw element is in het licht waarvan aan de verwijzende rechter moet worden gevraagd om, na de partijen te hebben gehoord, te beslissen of het antwoord op de prejudiciële vragen nog steeds vereist is om zijn vonnis te wijzen, gelet op de stilzwijgende, maar zekere afstand vanwege de gemeente Elsene.

A.31. Ten aanzien van de zaak nr. 6166 verklaart de gemeente Elsene, verzoekende partij voor de verwijzende rechter, dat haar huidig standpunt erin bestaat de twee gerechtelijke onteigeningsprocedures voor de verwijzende rechter afzonderlijk voort te zetten, de ene in het kader waarvan de prejudiciële vragen zijn gesteld, de andere op grond van het besluit van 9 juli 2015; zij is van mening dat niets zich verzet tegen die twee parallelle vorderingen, die op verschillende gronden steunen.

Ten aanzien van de zaak nr. 6167 geeft zij aan dat zij, om opportuiniteitsredenen, heeft beslist afstand te doen van het project van openbaar nut en binnenkort afstand zal doen van alle procedures die zij heeft ingesteld om het betrokken perceel te verwerven.

A.32. Aangezien zij geen partij meer is bij de voor de verwijzende rechter hangende procedure verwijst de Brusselse Hoofdstedelijke Regering naar het standpunt van de gemeente Elsene.

- B -

*Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling*

B.1.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 7, § 1, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 28 januari 2010 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering (hierna : de ordonnantie van 28 januari 2010).

B.1.2. Artikel 7 van de ordonnantie van 28 januari 2010, enige bepaling van hoofdstuk III met als titel « Onteigening », bepaalt :

« § 1. Elke verwerving van onroerende goederen vereist voor de uitvoering van een stedelijk herwaarderingsprogramma, kan door onteigening ten algemene nutte tot stand worden gebracht.

De onteigening verloopt volgens de regels waarin voorzien in de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte.

Het besluit van de Regering ter goedkeuring van het programma is een met redenen omklede beslissing die de dringendheid en het plan met de werkzaamheden en de te onteigenen percelen rechtvaardigt.

§ 2. In dit kader, kan de gemeente als onteigenende macht optreden.

§ 3. Voor de berekening van de waarde van het onteigende onroerend goed, wordt geen rekening gehouden met de meerwaarde of de minderwaarde die voortvloeit uit de goedkeuring van het herwaarderingsprogramma, voor zover de onteigening gebeurt voor de uitvoering van het programma ».

B.2.1. De stedelijke herwaardering strekt ertoe «voorrang te verlenen aan de ontwikkeling van minder begunstigde gebieden» (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2009-2010, A-64/1, p. 1). Daartoe vervangt de ordonnantie van 28 januari 2010 de ordonnantie van 7 oktober 1993 houdende organisatie van de herwaardering van de wijken, waarbij die laatste wordt bijgewerkt en aangepast, teneinde rekening te houden met verschillende ontwikkelingen in de wetgeving, zoals het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna : het BWRO) (*ibid.*, pp. 2-3).

B.2.2. Artikel 3 van de ordonnantie van 28 januari 2010 definieert de doelstellingen en middelen van de stedelijke herwaardering :

« § 1. De stedelijke herwaardering strekt ertoe een stedelijke perimeter volledig of gedeeltelijk te herstructureren om zijn stedelijke, economische, maatschappelijke en milieufunctie te herstellen met inachtneming van de architecturale en culturele eigenheden en van de duurzame ontwikkeling. De stedelijke herwaardering is een opdracht van openbaar belang.

§ 2. De stedelijke herwaardering wordt verwezenlijkt door middel van een of meerdere :

1° vastgoedprojecten die tot doel hebben om, in voorkomend geval, in het kader van projecten met gemengde bestemming, huisvesting, buurtinfrastructuur, handelsruimten en productieve ruimten in stand te houden, uit te breiden of te verbeteren;

2° projecten bestemd om de openbare ruimten te herwaarderen, gelijktijdig uitgevoerd met de projecten bedoeld in het 1° mits instemming van de betrokken eigenaar(s) of het verkrijgen van een zakelijk recht op de private goederen;

3° handelingen ter bevordering van de maatschappelijke en economische herwaardering op lokaal niveau, voornamelijk door de inwoners aan te moedigen om aan activiteiten deel te nemen, ook in het kader van programma's voor socioprofessionele inschakeling, waarbij regelingen van positieve discriminatie toegepast worden;

4° projecten die erop gericht zijn de kwaliteit van het leefmilieu in de herwaarderingssperimeter te verbeteren, onder meer door de energie- en milieuprestaties van de constructies te verhogen.

§ 3. Vastgoedprojecten die verband houden met huisvesting, zoals bedoeld in § 2, 1°, omvatten :

1° alle door de gemeente uitgevoerde projecten voor het vernieuwen, het bouwen of het herbouwen van onroerende goederen, in voorkomend geval met de financiële inbreng van de privésector, met betrekking tot onroerende goederen die haar toebehoren, die zij daartoe aankoopt of die toebehoren aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, om ze een bestemming te geven als met sociale huisvesting gelijkgestelde huisvesting;

2° iedere aankoop van al dan niet bebouwde onroerende goederen of het in erfpacht nemen van of het vestigen van een recht van opstal op dergelijke goederen om ze, in voorkomend geval, bouwrijp te maken en ze ter beschikking te stellen van overheids- of privé-investeerders teneinde deze in de allereerste plaats voor conventionele huisvesting te bestemmen;

3° het in erfpacht nemen van of het vestigen van een recht van opstal op onroerende goederen of delen van onroerende goederen die bestemd zijn voor huisvesting gelijkgesteld met sociale huisvesting en uitgevoerd zijn door privé-investeerders, teneinde deze te verhuren.

§ 4. De projecten beoogd door § 2, 2°, omvatten :

1° groenvoorzieningen binnen de huizenblokken;

2° de verfraaiing van de gevels in de onmiddellijke omgeving van de desbetreffende openbare ruimten;

3° de functionele verbetering van de toegang tot woningen.

§ 5. Vastgoedprojecten die verband houden met de buurtinfrastructuren en met de commerciële en productieve ruimten, zoals bedoeld in § 2, 1°, omvatten ieder project met het oog op de vernieuwing, de bouw of de reconstructie van al dan niet bebouwde onroerende goederen, uitgevoerd door de begunstigen, in voorkomend geval met de financiële inbreng van de privésector, met betrekking tot onroerende goederen die hen toebehoren, die zij verwerven of bezitten, teneinde deze te bestemmen als handelsruimten, productieve ruimten of buurtinfrastructuren.

§ 6. De in § 2, 3° bedoelde handelingen worden, hetzij in het kader van een overheidsopdracht, hetzij door middel van een subsidie, uitgevoerd samen met de openbare en private partners die actief zijn binnen de tewerkstellings- en opleidingssector die beantwoorden aan de voorschriften van de ordonnantie van 18 maart 2004 betreffende de erkenning en de financiering van de plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de inschakelingsondernemingen of met verenigingen die lokaal actief zijn voor de in de betrokken perimenter aanwezige bevolkingsgroepen.

§ 7. De in § 2, 4°, bedoelde projecten omvatten acties die inzonderheid gericht zijn op het verbeteren van de milieu- en energieprestaties van de constructies, het bestrijden van de in de herwaarderingsperimeter aanwezige milieuoverlast en het milderen van de ecologische voetafdruk. Deze projecten worden uitgevoerd samen met publieke, private of uit verenigingen afkomstige partners ».

In verband met die bepaling wordt in de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 28 januari 2010 verklaard dat een vastgoedproject « verschillende doelstellingen [kan] nastreven : huisvesting, buurtinfrastructuren en/of handels- en productieve ruimten », en ertoe strekt « de kwaliteit van het leefmilieu in de herwaarderingsperimeter te verbeteren, onder meer door de energie- en milieuprestaties van de constructies te verhogen » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2009-2010, A-64/1, p. 10).

B.2.3. Na de bepaling, door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, van de perimeters die in aanmerking komen voor subsidiëring binnen het gebied voor stedelijke herwaardering, en de kennisgeving van die perimeters aan de gemeente (artikel 4 van de ordonnantie van 28 januari 2010), en na het advies van een wijkcommissie en de uitvoering van de bepalingen inzake openbaarmaking bedoeld in de artikelen 150 en 151 van het BWRO (artikel 6 van de ordonnantie van 28 januari 2010), neemt de gemeenteraad een vierjarenprogramma voor

stedelijke herwaardering aan en legt hij het ter goedkeuring voor aan de Regering (artikel 5, § 1, van de ordonnantie van 28 januari 2010).

B.2.4. Artikel 5, §§ 2 en 3, van de ordonnantie van 28 januari 2010 preciseert de inhoud van het vierjarenprogramma voor stedelijke herwaardering :

« § 2. Dit programma moet verplicht bevatten :

1° het plan van de definitieve perimeter van de geplande projecten bedoeld in artikel 3, § 2, 1° à 4°;

2° een richtschema voor de volledige definitieve perimeter, met nadere bepaling van de aard van de projecten en het tijdschema voor de uitvoering van genoemde projecten;

3° een lijst van de onroerende goederen waarop het programma betrekking heeft, evenals, indien ze in gebruik zijn, een lijst van de gebruikers; indien nodig, kunnen deze lijsten tijdens de uitvoering gewijzigd worden;

4° een nauwkeurige beschrijving van de uit te voeren aankopen en werken voor elk project dat kadert in het programma;

5° een beschrijving van de in uitvoering van artikel 3, § 2, 2° geplande werken;

6° een beschrijving van de handelingen en samenwerkingsverbanden zoals bedoeld in artikel 3, § 6;

7° een beschrijving van de in artikel 3, § 7 bedoelde handelingen;

8° een voor zes jaar opgesteld financieel plan voor het hele programma;

9° alle door de Minister of door zijn gemachtigde nuttig geachte bijkomende documenten of inlichtingen;

10° een verslag over de toestand en over de vermoedelijke evolutie van de vastgoedmarkt in de herwaarderingsperimeter, evenals de opsomming van de voorstellen van maatregelen ter beteugeling van de speculatie;

11° een programma voor het behoud van het patrimonium met de bewarende maatregelen voor de betrokken onroerende goederen;

12° een inventaris van de goederen gelegen in de in aanmerking komende perimeter die eigendom zijn van de overheid, alsook hun bestemming en gebruik.

§ 3. De Regering bepaalt de regels voor de opmaak, de procedure en de goedkeuring van het programma ».



B.2.5. De door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering goedgekeurde herwaarderingsprogramma's kunnen worden gefinancierd door middel van subsidies die worden toegekend door de Regering overeenkomstig de artikelen 8 en volgende van de ordonnantie van 28 januari 2010.

Krachtens artikel 9 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 2010 « tot uitvoering van de ordonnantie van 28 januari 2010 houdende organisatie van de stedelijke herwaarderung » (hierna : besluit van 27 mei 2010), stelt de Regering, in geval van zelfs gedeeltelijke of voorwaardelijke goedkeuring van het programma voor stedelijke herwaarderung, het totaalbedrag vast van de subsidies die aan de begunstigden worden toegekend voor de uitvoering van de goedgekeurde handelingen, werken en operaties, waarbij de goedkeuring van het programma geldt als vaste toezegging voor de subsidies van de operaties die de Regering toestaat.

De enveloppe van de budgettaire vastleggingen voor de herwaarderung wordt verdeeld in evenzoveel gelijke delen als er te herwaarderen perimeters zijn waarvan het programma is goedgekeurd (artikel 11 van de ordonnantie van 28 januari 2010).

B.2.6. Het programma voor stedelijke herwaarderung kan worden gewijzigd of aangevuld, overeenkomstig artikel 9, derde lid, van de ordonnantie van 28 januari 2010; krachtens artikel 11 van het besluit van 27 mei 2010 moet die wijziging worden goedgekeurd door de Minister tijdens het tweede jaar te rekenen vanaf de begindatum van het programma.

De begunstigde gemeente beschikt over een termijn van vier jaar « om de operaties uit te voeren en de bestelling te doen van de werken en voorzieningen die nodig zijn voor de operaties die in het programma worden bedoeld » (artikel 14 van het besluit van 27 mei 2010).

Na afloop van het programma kan in dezelfde perimeter of in een deel ervan een nieuw programma worden opgestart, conform de ordonnantie van 28 januari 2010 en het besluit van 27 mei 2010 (artikel 37 van het besluit van 27 mei 2010).

B.3.1. Artikel 7, § 1, eerste en tweede lid, van de ordonnantie van 28 januari 2010 bepaalt dat elke verwerving van onroerende goederen vereist voor de uitvoering van het vierjarenprogramma voor stedelijke herwaardering door onteigening ten algemene nutte tot stand kan worden gebracht, volgens de regels bepaald bij de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte.

Het derde lid van die bepaling preciseert daarnaast :

« Het besluit van de Regering ter goedkeuring van het programma is een met redenen omklede beslissing die de dringendheid en het plan met de werkzaamheden en de te onteigenen percelen rechtvaardigt ».

B.3.2. Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling wordt in de parlementaire voorbereiding uiteengezet :

« Deze bepaling herneemt de inhoud van artikel 6 van de ordonnantie van 1993 en verduidelijkt dat, gezien de dringendheid van de stadsvernieuwing en de noodzaak om de vastgoedprojecten te verwezenlijken binnen de vier jaar van het herwaarderingsprogramma, de hoogdringendheid gerechtvaardigd is in het kader van de onteigeningsprocedures ten algemene nutte » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2009-2010, A-64/1, p. 12).

Artikel 7, § 1, derde lid, van de ordonnantie van 28 januari 2010 bevat immers een toelichting die zich niet bevond in de tekst van artikel 6 van de ordonnantie van 7 oktober 1993 houdende organisatie van de herwaardering van de wijken.

B.4.1. De verwijzende rechter stelt aan het Hof vier prejudiciële vragen : de eerste twee hebben betrekking op de mogelijke toestemming om te onteigenen door middel van het besluit van de Regering ter goedkeuring van het programma, waarin de in het geding zijnde bepaling zou voorzien, en de andere twee vragen hebben betrekking op de mogelijke vrijstelling om de dringende noodzakelijkheid met redenen te omkleden, waarin de in het geding zijnde bepaling zou voorzien.

Het Hof wordt gevraagd de overeenstemming van die twee aspecten te onderzoeken in het licht van, respectievelijk, de bevoegdheidverdelende regels, alsook de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet.

B.4.2. Uit de verwijzingsbeslissing en de formulering van de prejudiciële vragen blijkt dat alleen het derde lid van artikel 7, § 1, van de ordonnantie van 28 januari 2010 in het geding is.

Het Hof beperkt zijn onderzoek derhalve tot die bepaling.

*Ten aanzien van de voor de verwijzende rechter hangende geschillen en de gevolgen van de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 juli 2015*

B.5. De voor de verwijzende rechter hangende geschillen plaatsen de gemeente Elsene tegenover eigenaars die zijn gedagvaard tot een onteigening ten algemene nutte in het kader van de stedelijke herwaardering van de wijk « Maalbeek ».

Voor de verwijzende rechter steunt de onteigenende overheid op de in het geding zijnde bepaling, alsook op twee besluiten van 12 december 2013 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die subsidies toekennen aan de gemeenten die werk maken van de stedelijke herwaardering, en onder voorwaarden vier programma's voor stedelijke herwaardering goedkeuren, waaronder dat met betrekking tot de wijk « Maalbeek »; die besluiten zijn niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Krachtens die twee besluiten, samen met de kennisgeving van 12 december 2013 aan de gemeente Elsene, heeft die laatste subsidies ontvangen voor de realisatie van het programma voor de herwaardering van de wijk « Maalbeek », aangenomen op 24 oktober 2013 bij beslissing van de gemeenteraad van Elsene. Die twee besluiten en dat schrijven vormen de grondslag van de vordering tot onteigening.

B.6. Na de indiening van de memories van antwoord in de onderhavige zaken heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, met betrekking tot het perceel dat in het geding is in de zaak nr. 6166, het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 juli 2015 « houdende goedkeuring van het onteigeningsplan bij hoogdringendheid om redenen van openbaar nut ten gunste van de gemeente Elsene voor het goed gelegen Graystraat 171-171a, te Elsene » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 juli 2015), aangenomen, alsook, met betrekking tot het perceel dat in het geding is in de zaak nr. 6167, het besluit van

de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 juli 2015 «houdende goedkeuring van het onteigeningsplan bij hoogdringendheid om redenen van openbaar nut ten gunste van de gemeente Elsene voor het goed gelegen Maria-Hendrikastraat 85, te Elsene » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 juli 2015).

Die twee besluiten keuren het onteigeningsplan goed (artikel 1), verantwoorden de noodzaak, om redenen van openbaar nut, om de betrokken goederen onmiddellijk in bezit te nemen (artikel 2, alsook de overwegingen van het besluit), en machtigen de gemeente Elsene ertoe over te gaan tot de onteigening (artikel 3), op basis van de rechtspleging bij dringende omstandigheden ten algemene nutte bepaald bij de wet van 26 juli 1962 (artikel 4); het onteigeningsplan is gevoegd bij de tekst van de voormelde besluiten en is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

B.7.1. Het Hof heeft beslist aan de partijen een vraag te stellen over de gevolgen van die besluiten van 9 juli 2015 voor de voor de verwijzende rechter gevoerde procedures die aanleiding hebben gegeven tot de onderhavige prejudiciële vragen.

B.7.2. Uit de gegevens die de partijen hebben meegedeeld, blijkt dat de gemeente Elsene, eisende partij voor de verwijzende rechter, voor die laatste rechter nieuwe verzoekschriften tot onteigening heeft ingediend op grond van de besluiten van 9 juli 2015.

Wat de zaak nr. 6166 betreft, geeft de eisende partij voor de verwijzende rechter aan dat de verwijzende rechter heeft beslist haar nieuwe verzoekschrift onontvankelijk te verklaren omdat het onderwerp ervan identiek is aan hetwelk aanleiding heeft gegeven tot de prejudiciële vragen, en dat tegen die beslissing hoger beroep is ingesteld; andermaal is een verzoekschrift ingediend en opnieuw heeft de verwijzende rechter het onontvankelijk verklaard. De eisende partij voor de verwijzende rechter wenst bijgevolg de rechtspleging die aan de oorsprong van de prejudiciële vragen ligt, te handhaven naast de nieuwe onteigeningsprocedure, ingesteld op grond van het besluit van 9 juli 2015.

Wat de zaak nr. 6167 betreft, geeft de eisende partij voor de verwijzende rechter aan afstand te willen doen van de procedure om redenen van opportuniteit.

B.7.3. Krachtens artikel 99 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof komt alleen met de afstand, aanvaard of toegelaten door het rechtscollege dat de prejudiciële vraag heeft gesteld, een einde aan de rechtspleging voor het Hof, wanneer aan dat laatste een prejudiciële vraag is gesteld.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 6166 aanvoert, kan de indiening van een nieuw verzoekschrift, op grond van het besluit van 9 juli 2015, geen vorm van stilzwijgende afstand zijn, gelet op de uitdrukkelijke wens van de gemeente Elsene om de rechtspleging te handhaven die aan de oorsprong van de prejudiciële vragen ligt.

Wat de zaak nr. 6167 betreft, is tot op heden geen beslissing tot afstand door de verwijzende rechter aan het Hof meegedeeld.

B.8.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voert in hoofdorde de niet-ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen aan, die geen enkel nuttig effect zouden hebben op de geschillen, daar zij zouden steunen op onjuiste hypothesen : er zou immers een besluit van de Regering bestaan dat de onteigening uitdrukkelijk toestaat en de onteigende personen zou geen geïndividualiseerd onderzoek van de verantwoording van de onteigening, noch een motivering in het licht van de uiterst dringende noodzakelijkheid en het algemeen nut, die voortvloeit uit de wijkovereenkomst « Maalbeek », zijn ontzegd.

B.8.2. Wanneer een exceptie van niet-ontvankelijkheid ook betrekking heeft op de draagwijdte die aan de in het geding zijnde bepaling dient te worden gegeven, valt het onderzoek van die exceptie samen met dat van de grond van de zaken.

*Ten gronde*

*Wat de toestemming om te onteigenen betreft*

B.9. De eerste twee vragen hebben betrekking op de in het geding zijnde bepaling, in die zin geïnterpreteerd dat « het besluit van de Regering ter goedkeuring van het programma » geldt als een toestemming om te onteigenen.

De eerste prejudiciële vraag betreft de overeenstemming van de in het geding zijnde bepaling met de bevoegdheidverdelende regels; de tweede prejudiciële vraag betreft de bestaanbaarheid van die bepaling met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet.

Het onderzoek van de overeenstemming van een wetskrachtige bepaling met de bevoegdheidverdelende regels moet in de regel dat van de bestaanbaarheid ervan met de bepalingen van titel II en met de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet voorafgaan.

### *De eerste prejudiciële vraag*

B.10. De eerste prejudiciële vraag is als volgt geformuleerd :

« Kan artikel 7, § 1, van de ordonnantie van 28 januari 2010 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering zo worden geïnterpreteerd dat ‘ het besluit van de Regering ter goedkeuring van het programma ’ geldt als een toestemming om te onteigenen, ook al staat dat besluit de onteigening niet uitdrukkelijk toe, zonder aan de gewestwetgever een bevoegdheid toe te kennen die artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen en artikel 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in voorkomend geval in samenhang gelezen met artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte, voorbehouden aan de gewestregering ? ».

Die vraag heeft bijgevolg betrekking op de interpretatie die aan de in het geding zijnde bepaling kan worden gegeven.

B.11.1. De door de verwijzende rechter gestelde vraag heeft geen betrekking op de grondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling, in een door die rechter gepreciseerde interpretatie, maar op het bepalen van de interpretatie die aan de in het geding zijnde bepaling zou kunnen worden gegeven. Een dergelijke vraag behoort niet tot de bevoegdheid van het Hof, zoals zij uit artikel 142 van de Grondwet voortvloeit.

B.11.2. De eerste prejudiciële vraag behoort niet tot de bevoegdheid van het Hof.

*De tweede prejudiciële vraag*

B.12. In de tweede prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, van de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij erin voorziet dat het besluit van de Regering ter goedkeuring van het herwaarderingsprogramma geldt als een toestemming om te onteigenen : de in het geding zijnde bepaling zou aldus een niet verantwoord verschil in behandeling met zich meebrengen tussen, enerzijds, de eigenaars op wie een onteigening in het kader van de stedelijke herwaardering betrekking heeft en aan wie een geïndividualiseerd onderzoek van de verantwoording voor de onteigening door de Regering zou worden ontzegd, en, anderzijds, de personen die worden onteigend op grond van een andere wettelijke machtiging, die per hypothese een dergelijk onderzoek genieten.

B.13.1. Uit de formulering van de prejudiciële vraag blijkt dat de verwijzende rechter de in het geding zijnde bepaling zo interpreteert dat het besluit ter goedkeuring van het herwaarderingsprogramma geldt als een toestemming om te onteigenen.

Die interpretatie lijkt overigens te worden gedeeld door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering - althans vóór de aanneming van de voormelde besluiten van 9 juli 2015 - aangezien de verzoekschriften tot onteigening die aanleiding hebben gegeven tot de voor de verwijzende rechter hangende geschillen uitsluitend steunden op de besluiten van 12 december 2013 die subsidies toekennen aan de gemeenten voor de realisatie van de programma's voor stedelijke herwaardering, voorwaardelijk goedgekeurd bij dezelfde besluiten.

B.13.2. Het Hof moet derhalve nagaan of de in het geding zijnde bepaling, in die zin geïnterpreteerd dat het besluit ter goedkeuring van een programma voor stedelijke herwaardering zou gelden als een toestemming om te onteigenen, bestaanbaar is met artikel 16 van de Grondwet.

B.14.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

B.14.2. Die grondwetsbepaling bevat geen specifieke vereisten ten aanzien van de vorm die de toestemming om te onteigenen moet aannemen, die de wetgever in een daartoe geregelde procedure bepaalt.

De toestemming om te onteigenen moet evenwel worden geregeld door de wetgever rekening houdend met het fundamentele karakter van het eigendomsrecht en met de grondwettelijke waarborgen inzake de beroving van eigendom ten algemene nutte.

B.15.1. Krachtens artikel 7, § 1, tweede lid, van de ordonnantie van 28 januari 2010 wordt tot onteigening overgegaan volgens de regels bepaald bij de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte (hierna : de wet van 26 juli 1962).

Door te bepalen dat tot onteigening wordt overgegaan volgens de bij de wet van 26 juli 1962 vastgestelde regels, heeft de ordonnantiegever zich afgestemd op de regels die de federale wetgever heeft vastgesteld en heeft hij daarvan niet willen afwijken. De ordonnantiegever heeft bijgevolg uitdrukkelijk ervoor gekozen op de in het kader van de stedelijke herwaardering besliste onteigeningen de procedure van uiterst dringende noodzakelijkheid en de waarborgen vervat in de wet van 26 juli 1962 toe te passen.

B.15.2. Artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 bepaalt dat de daarbij geregelde procedure ondergeschikt is aan de vaststelling, door de Koning, dat « de onmiddellijke inbezitneming van een of meer onroerende goederen ten algemene nutte onontbeerlijk is ». Luidens artikel 3 van de wet van 26 juli 1962 dient de onteigenaar, bij gebreke van overeenstemming tussen de partijen, ter griffie van het vrederecht van de ligging der goederen een verzoekschrift tot onteigening in, samen met het koninklijk besluit dat machtiging verleent tot de onteigening en het plan van de te onteigenen percelen; het koninklijk besluit en het plan blijven berusten ter griffie, waar de belanghebbenden kosteloos kennis ervan kunnen nemen totdat de voorlopige vergoeding geregeld is. Artikel 5 van de wet van 26 juli 1962 bepaalt dat de dagvaarding tot verschijning met name een afschrift bevat van het koninklijk besluit dat de onteigening uitvaardigt.



B.15.3. De in de wet van 26 juli 1962 geregelde procedure beoogt in hoofdzaak de eigenaars te beschermen tegen het onrechtmatig optreden van de overheid, en dit in het kader van het grondrecht gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet.

Het door die wet beoogde doel bestaat erin dat een onteigeningsbesluit zo vlug mogelijk ten uitvoer zou kunnen worden gelegd met inachtneming van de artikelen 16 en 144 van de Grondwet, dat wil zeggen met mogelijkheid voor de eigenaar van het goed dat het voorwerp van het onteigeningsbesluit uitmaakt en voor de in artikel 6 van voormelde wet bedoelde derden, om hun rechten te laten gelden in geval van betwisting voor de justitiële rechter, die bevoegd zal zijn om vóór de eigendomsoverdracht het onteigeningsbesluit zowel op de interne als op de externe wettigheid ervan te toetsen en die in voorkomend geval uitspraak zal doen over de voorafgaande schadeloosstelling en over de inbezitstelling.

B.15.4. Die bepalingen waarborgen bijgevolg dat alleen tot een onteigening kan worden overgegaan volgens de procedure van de uiterst dringende noodzakelijkheid indien de uitvoerende macht in een onteigeningsbesluit uitdrukkelijk vaststelt dat de onmiddellijke inbezitneming van een of meer duidelijk geïdentificeerde goederen noodzakelijk is ten algemene nutte.

De vrederechter moet dus kunnen nagaan of de overheid geen machtsoverschrijding of machtsafwendings heeft begaan door het juridisch begrip « uiterst dringende noodzakelijkheid » niet in acht te nemen. Hij verwerpt de bij hem aanhangig gemaakte vordering van de onteigenende overheid indien de in het onteigeningsbesluit aangevoerde uiterst dringende noodzakelijkheid niet of niet meer bestaat.

B.16.1. Het vierjarenprogramma voor stedelijke herwaardering, zoals gedefinieerd in artikel 5 van de ordonnantie van 28 januari 2010, bevat noodzakelijkerwijs de twaalf punten die zijn bedoeld in artikel 5, § 2, van dezelfde ordonnantie.

Dat algemene programma geeft onder meer de « handelingen », « aankopen » en « werken » aan die worden overwogen binnen de perimeter waarop de stedelijke herwaardering betrekking heeft, zonder evenwel de middelen te moeten preciseren teneinde die « aankopen » te realiseren. De daartoe noodzakelijke onteigeningen vormen op zich geen element dat het programma voor stedelijke herwaardering moet bevatten.

Die beschrijving van het programma voor stedelijke herwaardering waarborgt dus niet dat de eventuele onteigeningen in het kader van dat programma duidelijk kunnen worden geïdentificeerd door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wanneer zij het programma voor stedelijke herwaardering goedkeurt.

B.16.2. Hoewel de goedkeuring van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering veronderstelt dat deze het programma voor stedelijke herwaardering in zijn geheel goedkeurt, kan die algemene goedkeuring van een programma evenwel niet worden gelijkgesteld met een precieze toestemming die wordt verleend om over te gaan tot de onteigening van een bepaald goed, en die zou voldoen aan de grondwettelijke bescherming van het eigendomsrecht, ten uitvoer gelegd door de wet van 26 juli 1962, waarnaar artikel 7, § 1, tweede lid, van de ordonnantie van 28 januari 2010 verwijst.

In zoverre de algemene goedkeuring van een herwaarderingsprogramma geldt als een toestemming om een bepaald goed te onteigenen, vloeit hieruit een onevenredige aantasting van de rechten van de betrokken eigenaars voort, waarbij geen enkel doel inzake snelheid of doeltreffendheid kan verantwoorden dat een onteigening als dusdanig niet wordt toegestaan zonder een daartoe aangenomen geïndividualiseerd onteigeningsbesluit, waardoor de gedwongen inbezitneming van een of meer bepaalde goederen concreet wordt verantwoord.

B.17. De tweede prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

*Wat de motivering van de toestemming om te onteigenen betreft*

B.18. De derde en de vierde prejudiciële vraag hebben betrekking op de in het geding zijnde bepaling, in die zin geïnterpreteerd dat zij de Regering ervan zou vrijstellen het besluit waarmee de onteigening wordt toegestaan, specifiek te motiveren in het licht van de uiterst dringende noodzakelijkheid en het algemeen nut.

De derde prejudiciële vraag betreft de verenigbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de bevoegdheidsverdelende regels; de vierde prejudiciële vraag betreft de bestaanbaarheid van die bepaling met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet.

Het onderzoek van de overeenstemming van een wetskrachtige bepaling met de bevoegdheidverdelende regels moet in de regel dat van de bestaanbaarheid ervan met de bepalingen van titel II en met de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet voorafgaan.

*De derde prejudiciële vraag*

B.19. In de derde prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de verenigbaarheid, met artikel 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in de versie ervan vóór 1 juli 2014, en met artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, van de in het geding zijnde bepaling, in die zin geïnterpreteerd dat zij de Regering ervan zou vrijstellen het besluit dat de onteigening toestaat, specifiek te motiveren in het licht van de uiterst dringende noodzakelijkheid en van het algemeen nut; die vrijstelling van motivering zou inbreuk maken op de bevoegdheid van de federale Staat om de voorwaarden inzake uiterst dringende noodzakelijkheid en algemeen nut, inherent aan de gerechtelijke onteigeningsprocedure, vast te stellen.

B.20.1. De ordonnantie van 28 januari 2010 werd afgekondigd vóór de inwerkingtreding, op 1 juli 2014, van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, zodat zij dient te worden getoetst aan de bevoegdheidverdelende regels die op het ogenblik van de aanneming ervan van toepassing waren.

B.20.2. Artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals het van toepassing was vóór de wijziging ervan bij artikel 40 van de voormelde bijzondere wet van 6 januari 2014, bepaalde :

« Onverminderd § 2, kunnen de Regeringen overgaan tot onteigeningen ten algemene nutte in de gevallen en volgens de modaliteiten bepaald bij decreet, met inachtneming van de bij de wet vastgestelde gerechtelijke procedures en van het principe van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling bepaald bij artikel 16 van de Grondwet ».

Artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen maakt die bepaling, behoudens de noodzakelijke aanpassingen, toepasselijk op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

B.20.3. Zoals het van toepassing was op het ogenblik van de aanneming van de ordonnantie van 28 januari 2010, machtigde het voormelde artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de gemeenschappen en de gewesten ertoe om, bij decreet, met inachtneming van de bij de federale wet vastgestelde gerechtelijke procedures en van het beginsel van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling, de gevallen te bepalen waarin de gemeenschaps- en gewestregeringen tot onteigening ten algemenen nutte kunnen overgaan of toestaan om over te gaan en de voorwaarden daarvan vast te stellen.

B.21. Krachtens artikel 6, § 1, I, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd inzake ruimtelijke ordening, met name wat de stadsvernieuwing betreft.

Bij de uitoefening van die bevoegdheid beschikken de gewesten over de bevoegdheid om over te gaan of toe te staan om over te gaan tot onteigeningen ten algemenen nutte, binnen de perken bepaald in artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, toepasselijk gemaakt op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bij artikel 38 van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989.

B.22. Zoals is vermeld in B.15.1, heeft de ordonnantiegever, door te bepalen dat tot onteigening wordt overgegaan volgens de regels bepaald bij de wet van 26 juli 1962, zich afgestemd op de regels die de federale wetgever heeft vastgelegd, met inbegrip van artikel 1 van de wet van 26 juli 1962.

B.23.1. Krachtens de in het geding zijnde bepaling is het besluit ter goedkeuring van het programma « een met redenen omklede beslissing die de dringendheid en het plan met de werkzaamheden en de te onteigenen percelen rechtvaardigt ».

B.23.2. Zoals het Hof in B.16 heeft vermeld, kan de algemene goedkeuring van het programma voor stedelijke herwaardering door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering niet gelden als een toestemming om een bepaald goed te onteigenen. Die toestemming moet bijgevolg het voorwerp uitmaken van een specifiek besluit dat met redenen moet worden

omkleed, met name in het licht van de voorwaarde inzake de uiterst dringende noodzakelijkheid en het algemeen nut van de overwogen onteigening.

Het Hof moet derhalve nagaan of dat onteigeningsbesluit, wegens de in het geding zijnde bepaling, mogelijksterwijs niet zou moeten motiveren dat de onmiddellijke inbezitneming van het goed vereist is ten algemenen nutte, wegens de verantwoording van de dringende noodzakelijkheid die vervat zou zijn in de goedkeuring van het programma voor stedelijke herwaardering.

Uit artikel 16 van de Grondwet en artikel 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit voort dat de in het geding zijnde bepaling de overheid niet ervan kan vrijstellen het algemeen nut van een onteigening te motiveren.

B.23.3. De algemene goedkeuring van het programma voor stedelijke herwaardering kan niet gelden als een individuele toestemming om te onteigenen, noch als een specifieke motivering voor het feit dat de onmiddellijke inbezitneming van bepaalde goederen vereist is ten algemenen nutte.

Hoewel de stedelijke herwaardering weliswaar een doel van openbaar belang nastreeft en de duur van het programma voor stedelijke herwaardering vier jaar bedraagt, kan hieruit evenwel niet worden afgeleid dat de algemene goedkeuring van het programma voor stedelijke herwaardering een vermoeden van uiterst dringende noodzakelijkheid zou invoeren ten aanzien van elke onteigening van een goed binnen de perimeter van de stedelijke herwaardering. De motivering van de uiterst dringende noodzakelijkheid moet immers concreet betrekking hebben op elk goed dat het voorwerp van een onteigening zou uitmaken, door uiteen te zetten waarom de onmiddellijke inbezitneming vereist is - in voorkomend geval, wanneer de onteigening verbonden is met een programma voor stedelijke herwaardering, in het licht van de werken die worden overwogen in de wijk waarop de stedelijke herwaardering betrekking heeft.

Bovendien, zoals het Hof heeft vermeld in B.2, verplicht het feit dat het vierjarenprogramma voor stedelijke herwaardering wordt vastgesteld voor vier jaar, niet dat alle werken binnen die termijn worden voltooid en belet het niet dat de betrokken wijk opnieuw het voorwerp kan uitmaken van een programma voor stedelijke herwaardering.

B.23.4. Een vrijstelling van concrete motivering zou de rechter aan wie de vordering tot onteigening is gericht, immers beletten om de materiële en formele juistheid van de dringende noodzakelijkheid na te gaan, juistheid die niet impliciet kan worden afgeleid uit de goedkeuring van het herwaarderingsprogramma.

B.24.1. In zoverre artikel 7, § 1, derde lid, van de ordonnantie van 28 januari 2010 in die zin wordt geïnterpreteerd dat het een vermoeden van uiterst dringende noodzakelijkheid invoert, waardoor de onteigenende overheid wordt vrijgesteld van de verplichting tot vaststelling dat de onmiddellijke inbezitneming van het goed onontbeerlijk is ten algemenen nutte en de vrederechter wordt belet de wettigheid van die vaststelling na te gaan, is het niet in overeenstemming met de bevoegdheidverdelende regels en meer bepaald met artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in de versie ervan vóór 1 juli 2014, en met artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen. Immers, de ordonnantiegever vermag niet af te wijken van een voorwaarde die de federale wetgever in artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 heeft opgelegd.

B.24.2. Voor het overige dient te worden vastgesteld dat, naast de bevoegdheidverdelende regels die in de prejudiciële vraag worden beoogd, een vrijstelling van motivering van de dringende noodzakelijkheid van een onteigening tevens de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever zou schenden om de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen te regelen teneinde de bescherming van de bestuurde te verzekeren ten aanzien van de handelingen die van alle administratieve overheden uitgaan.

De gemeenschaps- en gewestwetgevers kunnen de bij de wet van 29 juli 1991 « betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen » geboden bescherming aanvullen of preciseren met betrekking tot de handelingen waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn.

Daarentegen zou een gemeenschaps- of gewestwetgever, zonder de federale bevoegdheid ter zake te schenden, de bescherming die door de federale wetgeving aan de bestuursorganen wordt geboden, niet vermogen te verminderen door de overheden die optreden in de aangelegenheden waarvoor hij bevoegd is, vrij te stellen van de toepassing van die wet of door die overheden toe te staan daarvan af te wijken.

Inzake onteigening, zelfs gekwalificeerd als « hoogdringend », zou een gemeenschaps- of gewestwetgever bijgevolg geen afbreuk kunnen doen aan de bescherming van de onteigende personen door te voorzien in de vrijstelling om een onteigeningsbesluit op adequate wijze te motiveren. Artikel 5 van de wet van 29 juli 1991 bepaalt overigens dat de dringende noodzakelijkheid « het bestuur niet [ontslaat] van de plicht zijn handelingen uitdrukkelijk te motiveren ».

B.25.1. In tegenstelling tot wat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in ondergeschikte orde voorhoudt, is ten slotte te dezen niet voldaan aan de voorwaarden inzake de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.25.2. Opdat artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing kan zijn, is inderdaad vereist dat de aangenomen reglementering noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de in het geding zijnde bepaling op de aangelegenheid slechts marginaal is.

Zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of de aangelegenheid zich kan lenen tot een gedifferentieerde regeling, stelt het Hof vast dat de aantasting te dezen van de federale bevoegdheid inzake de bescherming van de rechten van de eigenaars niet vereist is voor de uitoefening van de gewestbevoegdheid met betrekking tot de stedelijke herwaardering en dat de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling niet marginaal zijn, waarbij noch het algemeen nut, noch de dringende noodzakelijkheid van de stedelijke herwaardering kunnen verantwoorden dat alle eigenaars op wie een onteigening in het kader van het programma voor stedelijke herwaardering betrekking heeft en die behoren tot het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, zijn uitgesloten van het recht om kennis te kunnen nemen van de motieven van de uiterst dringende noodzakelijkheid van die onteigening in het onteigeningsbesluit zelf.

B.26. In die interpretatie dat de in het geding zijnde bepaling de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ervan vrijstelt de dringende noodzakelijkheid van de onteigening met redenen te omkleden, dient de derde prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

B.27.1. Er is echter een andere mogelijke interpretatie van de in het geding zijnde bepaling, volgens welke artikel 7, § 1, tweede lid, door naar de wet van 26 juli 1962 te verwijzen, aangeeft dat de ordonnantie van 28 januari 2010 in geen enkel opzicht afwijkt van de bepalingen van die wet en de onteigenende overheid geenszins vrijstelt van de vaststelling, onder het latere toezicht van de vrederechter, dat de onmiddellijke inbezitneming van een of meer onroerende goederen ten algemenen nutte onontbeerlijk is.

B.27.2. De toestemming om te onteigenen, waartoe in een specifiek besluit wordt besloten, moet die specifieke motivering voor de onteigening van een of meer bepaalde goederen bijgevolg vaststellen door in voorkomend geval te verwijzen naar de doelstellingen en werkzaamheden die door het programma voor stedelijke herwaardering worden nagestreefd.

B.27.3. In die interpretatie is de in het geding zijnde bepaling in overeenstemming met de bevoegdheidsverdelende regels, en dient de derde prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

#### *De vierde prejudiciële vraag*

B.28. In de vierde prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, van de in het geding zijnde bepaling, in die zin geïnterpreteerd dat zij de Regering ervan zou vrijstellen het besluit dat de onteigening toestaat, specifiek te motiveren in het licht van de uiterst dringende noodzakelijkheid en het algemeen nut; die vrijstelling van motivering zou een discriminatie invoeren tussen, enerzijds, de personen die worden onteigend in het kader van de ordonnantie van 28 januari 2010, en die geen toestemming om te onteigenen zouden genieten die is gemotiveerd in het licht van de uiterst dringende noodzakelijkheid en het algemeen nut, en, anderzijds, de personen die bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden onteigend op grond van een andere wetgeving, en die in beginsel beschikken over een toestemming om te onteigenen die is gemotiveerd in het licht van de uiterst dringende noodzakelijkheid en het algemeen nut.



B.29. Gelet op de in B.27 vermelde interpretatie, bestaat het verschil in behandeling niet, zodat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de eventuele handhaving van de gevolgen*

B.30. Indien het Hof zou oordelen dat een van de prejudiciële vragen bevestigend moet worden beantwoord, verzoeken de gemeente Elsene en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, in uiterst ondergeschikte orde, de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling te handhaven voor het verleden en voor elk dossier dat tot het prejudicieel arrest is ingediend.

B.31. Gelet op de vaststelling van schending ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag dient te worden onderzocht of een eventuele handhaving van de gevolgen te dezen verantwoord zou zijn.

B.32. De handhaving van de gevolgen dient als een uitzondering op de declaratoire aard van het in het prejudicieel contentieux gewezen arrest te worden beschouwd. Alvorens te beslissen de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling te handhaven, moet het Hof vaststellen dat het voordeel dat uit de niet gemoduleerde vaststelling van ongrondwettigheid voortvloeit, buiten verhouding staat tot de verstoring die zij voor de rechtsorde met zich zou meebrengen, wat te dezen niet het geval is.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. De eerste prejudiciële vraag valt niet onder de bevoegdheid van het Hof.

2. In die zin geïnterpreteerd dat « het besluit van de Regering ter goedkeuring van het programma » geldt als een toestemming om te onteigenen, schendt artikel 7, § 1, derde lid, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 28 januari 2010 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering artikel 16 van de Grondwet.

3. - In die zin geïnterpreteerd dat het de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ervan vrijstelt in een specifiek besluit dat de onteigening toestaat, vast te stellen dat de onmiddellijke inbezitneming van het onteigende goed onontbeerlijk is ten algemenen nutte, schendt artikel 7, § 1, derde lid, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 28 januari 2010 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering de artikelen 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen en 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in de versie vóór de wijziging ervan bij de bijzondere wet van 6 januari 2014.

- In die zin geïnterpreteerd dat het de Brusselse Hoofdstedelijke Regering niet ervan vrijstelt in een specifiek besluit dat de onteigening toestaat, vast te stellen dat de onmiddellijke inbezitneming van het onteigende goed onontbeerlijk is ten algemenen nutte, schendt artikel 7, § 1, derde lid, van de voormelde ordonnantie noch de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, noch de artikelen 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, en 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in de versie vóór de wijziging ervan bij de bijzondere wet van 6 januari 2014.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 25 mei 2016.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels