

GRONDWETTELIJK HOF

[2016/204329]

Uittreksel uit arrest nr. 109/2016 van 14 juli 2016

Rolnummer : 6229

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 51 van de wet van 16 september 1807 betreffende het droogleggen van moerassen, gesteld door het Hof van Beroep te Antwerpen.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 11 juni 2015 in zake het Vlaamse Gewest tegen Tony Sneijers, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 22 juni 2015, heeft het Hof van Beroep te Antwerpen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Maakt artikel 51 van de wet van 16 september 1807 betreffende de drooglegging van de moerassen waarvan de Franse tekst luidt als volgt : ' les maisons et bâtiments dont il serait nécessaire de faire démolir et d'enlever une portion pour cause d'utilité publique légalement reconnue seront acquis en entier si le propriétaire l'exige; sauf à l'administration publique ou aux communes à revendre les portions de bâtiments ainsi acquises et qui ne seront pas nécessaires pour l'exécution du plan ' en de (officieuze) Nederlandse vertaling luidt als volgt : ' huizen en gebouwen waarvan een deel om reden van een wettelijk erkend algemeen nut moet worden afgebroken of weggenomen, worden in hun geheel aangekocht indien de eigenaar het vraagt; het openbaar bestuur of de gemeenten hebben evenwel het recht de delen van de aldus aangekochte gebouwen, welke voor de uitvoering van het plan niet nodig zijn, weder te verkopen ' een schending uit van de artikelen 10, 11 of 16 van de Grondwet doordat in toepassing van die bepaling niet een volledige onteigeningsvergoeding, doch alleen de aankoopwaarde wordt toegekend aan de eigenaar die gedeeltelijk wordt onteigend, voor het na de gedeeltelijke onteigening overblijvend gedeelte van zijn eigendom, dat ten gevolge van de gedeeltelijke onteigening en de erdoor genoodzaakte afbraak van een huis of gebouw, *quasi* geen economische waarde (meer) heeft, omdat het erdoor onbebouwbaar is geworden, terwijl aan een eigenaar wiens perceel geheel wordt onteigend, een volledige onteigeningsvergoeding wordt toegekend ? ».

(...)

III. In rechte

(...)

B.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 51 van de wet van 16 september 1807 betreffende het droogleggen van moerassen, waarvan de authentieke Franse tekst luidt :

« Les maisons et bâtiments dont il serait nécessaire de faire démolir et d'enlever une portion, pour cause d'utilité publique légalement reconnue, seront acquis en entier si le propriétaire l'exige, sauf à l'administration publique ou aux communes à revendre les portions de bâtiments ainsi acquises et qui ne seront pas nécessaires pour l'exécution du plan. [...] ».

De officieuze Nederlandse vertaling van dat artikel luidt :

« Huizen en gebouwen waarvan een deel om reden van een wettelijk erkend algemeen nut moet worden afgebroken of weggenomen, worden in hun geheel aangekocht indien de eigenaar het vraagt; het openbaar bestuur of de gemeenten hebben evenwel het recht de delen van de aldus aangekochte gebouwen, welke voor de uitvoering van het plan niet nodig zijn, weder te verkopen. [...] ».

B.2. De verwijzende rechter vraagt het Hof of die bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in zoverre zij zo wordt geïnterpreteerd dat aan de eigenaar van een bebouwd onroerend goed die gedeeltelijk wordt onteigend alleen de aankoopwaarde en niet een volledige onteigeningsvergoeding wordt toegekend voor het na de gedeeltelijke onteigening overblijvende bebouwde deel van zijn eigendom, dat ten gevolge van die gedeeltelijke onteigening en de erdoor genoodzaakte afbraak van een huis of gebouw, onbebouwbaar is geworden en nagenoeg geen economische waarde (meer) heeft, terwijl aan de eigenaar wiens bebouwde perceel geheel wordt onteigend, een volledige onteigeningsvergoeding wordt toegekend.

B.3. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het voor de verwijzende rechter hangende geschil betrekking heeft op de onteigening, door het Vlaamse Gewest, van een deel van een bebouwd onroerend goed. De onteigening vereiste de inneming van 77 ca van een perceel met een totale oppervlakte van 8 a 70 ca, gelegen langs de straat, met inbegrip van de voorgevel van een woning, voor de aanleg van een fietspad. De woning moest ingevolge de onteigening worden afgebroken en kon niet worden heropgebouwd. De eigendom van het niet onteigende deel van het perceel is, volgens de verwijzende rechter, aan het Vlaamse Gewest overgedragen bij vonnis van de vrederechter met toepassing van artikel 51 van de wet van 16 september 1807.

B.4. Volgens de Vlaamse Regering zou de prejudiciële vraag niet ontvankelijk zijn, in zoverre zij het Hof uitnodigt om de in het geding zijnde bepaling aan artikel 16 van de Grondwet te toetsen, terwijl van een onteigening van het resterende gedeelte geen sprake zou zijn. Het in het geding zijnde artikel 51 voorziet in het recht voor de onteigende om het resterende gedeelte door de onteigende overheid te laten aankopen. Bijgevolg zou er volgens de Vlaamse Regering geen sprake zijn van een eigendomsberoving, noch van een ongeoorloofde beperking van het eigendomsrecht. Wanneer de onteigende de onteigende overheid tot aankoop van het resterende gedeelte verplicht, zouden bij het bepalen van de vergoeding voor dat restant de gemeenrechtelijke regels inzake koop-verkoop van toepassing zijn.

B.5. Vermits de exceptie van de Vlaamse Regering nauw samenhangt met de draagwijdte die aan de in het geding zijnde bepaling dient te worden gegeven, valt het onderzoek van de exceptie samen met dat van de grond van de zaak.

B.6.1. Door artikel 51 van de wet van 16 september 1807 aan te nemen heeft de wetgever de problemen die bij een gedeeltelijke onteigening van een huis of een gebouw rijzen, trachten te verhelpen door ten laste van de onteigende overheid in een aankoopverplichting te voorzien en te bepalen dat huizen en gebouwen waarvan een gedeelte om reden van algemeen nut dient te worden afgebroken of weggenomen in hun geheel worden aangekocht indien de eigenaar erom vraagt. De onteigende kan dus de overheid tot de aankoop van het resterende deel van het huis of het gebouw verplichten. De toepassing van artikel 51 kan aan de onteigende niet worden opgedrongen.

B.6.2. Artikel 51 van de wet van 16 september 1807 bepaalt niet tegen welke vergoeding het niet-onteigende deel van het huis of het gebouw door de overheid wordt aangekocht. In de interpretatie van de verwijzende rechter is de vergoeding, die overeenstemt met de aankoopwaarde van dat deel, beperkter dan de vergoeding die bij een onteigening verschuldigd is.

Het verschil tussen de onteigeningsvergoeding voor het onteigende deel en de vergoeding voor het niet-onteigende deel is dan in essentie dat in het tweede geval, naast de verkoopwaarde, geen bijkomende kosten worden vergoed zoals een wederbeleggingsvergoeding, de geschiktheidswaarde, de vergoeding voor wederafpaling.

B.7.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

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

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

B.7.2. Aangezien die internationaalrechtelijke bepaling een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met diegene die zijn vervat in die grondwetsbepaling, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de in het geding zijnde bepaling, rekening houdt met de eerstgenoemde.

B.7.3. Artikel 1 van het voormelde Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

De beperking van het eigendomsrecht die het gevolg is van een gedeeltelijke onteigening voor het niet-onteigende deel van een bebouwd onroerend goed, betreft het « gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang » in de zin van de tweede alinea van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, en valt dus onder het toepassingsgebied van die verdragsbepaling, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet.

B.7.4. Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

B.8. Met het in het geding zijnde artikel 51 heeft de wetgever het de eigenaar van een huis of van een gebouw waarvan een deel om reden van een wettelijk erkend algemeen nut zou moeten worden afgebroken of weggenomen, mogelijk willen maken de onteigening overheid te verzoeken het deel dat niet is onteigend, te verwerven.

B.9. De onteigening biedt de overheid de mogelijkheid om, uitsluitend voor doeleinden van algemeen nut, de beschikking te krijgen over in het bijzonder onroerende goederen die niet middels de gewone wijzen van eigendomsoverdracht kunnen worden verworven. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt dat niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemene nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling.

Bijgevolg moet worden aangenomen dat de overheid alleen ertoe gemachtigd is het deel van een goed te onteigenen dat noodzakelijk is voor het verwezenlijken van het nagestreefde algemeen nut, zelfs indien het overblijvende deel, al dan niet bebouwd, dat niet is onteigend, door die gedeeltelijke onteigening een waardevermindering ondergaat.

Het is niet onbestaanbaar met artikel 16 van de Grondwet dat de overheid een huis of een gebouw gedeeltelijk onteigent.

B.10. Wanneer de onteigening tot een waardevermindering van het niet-onteigende deel van een huis of een gebouw leidt, brengt zij een inmenging met zich mee in het recht op het ongestoord genot van de eigendom, zoals beschermd door de in B.7.1 vermelde bepalingen.

B.11.1. Het enkele feit dat de overheid in het algemeen belang beperkingen van het eigendomsrecht oplegt, heeft niet tot gevolg dat zij tot schadeloosstelling is gehouden.

Uit de vestiging van een door of krachtens een wettelijke bepaling opgelegde beperking van het eigendomsrecht in het algemeen belang vloeit aldus in beginsel voor de eigenaar van het bezwaarde onroerend goed geen recht op vergoeding voort (Cass., 16 maart 1990, *Arr. Cass.*, 1989-1990, nr. 427; EHRM, 25 juni 2015, *Couturon* t. Frankrijk, §§ 34 tot 43).

Evenzo, « wanneer een maatregel inzake de regeling van het gebruik van de goederen in het geding is, is de niet-vergoeding een van de factoren waarmee rekening moet worden gehouden om te bepalen of een billijk evenwicht in acht is genomen, maar zij zou op zich geen schending van artikel 1 van het Eerste Protocol kunnen inhouden » (zie, met name, EHRM, grote kamer, 29 maart 2010, *Depalle* t. Frankrijk, § 91; 26 april 2011, *Antunes Rodrigues* t. Portugal, § 32).

B.11.2. Krachtens het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten kan de overheid evenwel niet zonder vergoeding lasten opleggen die groter zijn dan die welke een persoon in het algemeen belang moet dragen. Uit dat beginsel vloeit voort dat de onevenredig nadelige – dit zijn de buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende en op een beperkte groep van burgers of instellingen drukkende – gevolgen van een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad niet ten laste van de getroffen personen behoren te komen, maar gelijkelijk over de gemeenschap dienen te worden verdeeld.

Aangezien het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten een toepassing vormt van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, komt het aan het Hof toe een wettelijk bepaalde vergoeding voor een eigendomsbeperking, of de ontstentenis daarvan, aan dat beginsel te toetsen.

B.12. De eigenaar van een onroerend goed dat het voorwerp uitmaakt van een gedeeltelijke onteigening heeft recht op een billijke en voorafgaande schadeloosstelling, overeenkomstig artikel 16 van de Grondwet. Om billijk te zijn, moet de schadeloosstelling in beginsel een integraal herstel van het geleden nadeel waarborgen. Die schadeloosstelling moet derhalve niet enkel betrekking hebben op het onteigende deel maar moet tevens een vergoeding omvatten voor de waardevermindering van het niet onteigende overblijvende deel (Cass., 10 januari 1838, *Pas.*, 1838, I, p. 213; Cass., 12 januari 1844, *Pas.*, 1844, I, p. 120). Die waardevermindering moet immers worden beschouwd als een rechtstreeks gevolg van de beslissing van de overheid om over te gaan tot een gedeeltelijke onteigening en moet, opdat het nadeel integraal kan worden hersteld overeenkomstig artikel 16 van de Grondwet, door de onteigening overheid worden vergoed (EHRM, 24 november 2005, *Ouzounoglou* t. Griekenland, §§ 30-31; 9 februari 2006, *Athanasidou* t. Griekenland, §§ 25-26; 31 mei 2007, *Bistrović* t. Kroatië, §§ 41-45; 16 april 2009, *Vagia Antonopoulou* t. Griekenland, §§ 54-59).

B.13.1. Het in het geding zijnde artikel 51 van de wet van 16 september 1807 biedt de eigenaar wiens huis of gebouw gedeeltelijk wordt onteigend het recht, in plaats van het overblijvende deel te behouden, de overheid tot aankoop ervan te verplichten. De aankoopwaarde dient overeen te stemmen met de normale verkoopwaarde van het niet-onteigende deel na de onteigening. De waardevermindering van dat deel, ten gevolge van de onteigening, moet immers volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie vermeld in B.12 reeds vervat zijn in de onteigeningsvergoeding die hij voor het onteigende deel dient te ontvangen. Er anders over oordelen, zou betekenen dat hij een tweevoudige vergoeding zou verkrijgen.

B.13.2. Krachtens de vereisten van een integrale en voorafgaande schadeloosstelling vervat in artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, heeft de in het geding zijnde bepaling aldus niet tot gevolg dat wat het onteigende gedeelte betreft, de eigenaar zijn recht op een volledige onteigeningsvergoeding, met inbegrip van een vergoeding die overeenstemt met de minderwaarde van het niet-onteigende deel, verliest.

B.13.3. De wijze waarop het overblijvende deel van het huis of het gebouw wordt verworven, is geen onteigening in de zin van artikel 16 van de Grondwet. De wetgever is dus niet ertoe gehouden de verwerving van die twee delen op dezelfde manier te vergoeden.

B.13.4. In zoverre het bepaalt dat de eigenaar van een huis of gebouw dat het voorwerp uitmaakt van een gedeeltelijke onteigening, aan de onteigenende overheid kan vragen het overblijvende deel van het onroerend goed te verwerven en het zo wordt geïnterpreteerd dat hij wordt vergoed ten belope van de aankoopwaarde van het na de gedeeltelijke onteigening overblijvende deel, terwijl de eigenaar wiens bebouwde eigendom volledig wordt onteigend op grond van andere regels, een volledige onteigeningsvergoeding ontvangt, is artikel 51 van de wet van 16 september 1807 niet onbestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet.

De waardevermindering van het niet-onteigende deel, ten gevolge van de onteigening, moet immers reeds vervat zijn in de onteigeningsvergoeding die hij voor het onteigende deel heeft ontvangen (B.12 en B.13.1). De loutere vaststelling dat hij geen aanspraak kan maken op de overige vergoedingen die met een onteigeningsvergoeding gepaard gaan (B.6.3), is eigen aan de wetmatigheden van een aankoopprocedure. Die procedure beoogt de eigenaar een recht te verlenen in geval van gedeeltelijke onteigening van zijn onroerend goed. Het staat de eigenaar vrij dat recht uit te oefenen, dan wel de eigendom van het niet-onteigende deel te behouden.

B.13.5. In het licht van de nagestreefde doelstellingen en de voormelde keuzevrijheid, en rekening houdend met de vergoeding van de waardevermindering van het niet-onteigende deel in het kader van de gedeeltelijke onteigening, doet de in het geding zijnde bepaling niet op onevenredige wijze afbreuk aan het eigendomsrecht.

Om die redenen,
het Hof
zegt voor recht :

Rekening houdend met hetgeen is vermeld in B.12 en B.13, schendt artikel 51 van de wet van 16 september 1807 betreffende het droogleggen van moerassen niet de artikelen 10, 11 en 16 van Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 juli 2016.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,
E. De Groot
