

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.460/VR
51.461/VR
VAN 3 JULI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, verenigde kamers, op 1 juni 2012 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement, verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), van advies te dienen over

- 1° een voorstel van decreet ‘houdende wijziging van artikel 16 van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, in gewestaangelegenheden’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1456/1) (51.460/VR);
- 2° een voorstel van decreet ‘houdende wijziging van artikel 16 van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, in gemeenschapsaangelegenheden’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1563/1) (51.461/VR),

heeft het volgende advies gegeven:

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

STREKKING VAN DE VOORSTELLEN VAN DECREET

1. De om advies voorgelegde voorstellen van decreet strekken ertoe artikel 16 van de wet van 26 juli 1962 ‘betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte’, enerzijds, in gewestaangelegenheden en, anderzijds, in gemeenschapsaangelegenheden, aan te vullen met een derde lid, naar luid waarvan de vordering tot herziening ingesteld bij onteigeningen waarvoor het Vlaamse Gewest, respectievelijk de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is overeenkomstig artikel 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, niet kan leiden tot de vermindering van de door de vrederechter toegekende voorlopige vergoedingen.

Met deze voorstellen van decreet beogen de indieners ervan het voorafgaande karakter van de schadeloosstelling wegens onteigening tot algemeen nut te waarborgen.¹

De inwerkingtreding van elk van de voorgestelde decreten wordt bepaald op de eerste dag van de maand volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Vanaf die datum van inwerkingtreding is elk decreet ook van toepassing op hangende rechtsgedingen.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST EN VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

2.1. Artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidt:

“§ 1. Onverminderd § 2, kunnen de Regeringen overgaan tot onteigeningen ten algemenen 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 11 van de Grondwet [lees: artikel 16 van de gecoördineerde Grondwet].”

¹ Zie de toelichting bij het voorstel in gewestaangelegenheden, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1456/1, in het algemeen en het besluit op p. 13-14, sub X, in het bijzonder. De toelichting bij het voorstel in gemeenschapsaangelegenheden bevat een algemene verwijzing naar de voornoemde toelichting (*Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1563/1, 2).

De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zijn op grond van die bepaling bevoegd om over te gaan tot onteigening ten algemenen nutte² in de gevallen³ en volgens de modaliteiten (lees: de wijze)⁴ bepaald bij decreet, voor zover zij de door de federale wetgever vastgestelde gerechtelijke onteigeningsprocedure naleven en het beginsel van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling in acht nemen.

2.2.1. De vraag rijst, nu de voorgestelde regeling in feite erop neerkomt dat voortaan de onteigenaar voor de rechtbank van eerste aanleg de herziening niet meer kan vragen van de door de vrederechter voorlopig toegekende vergoeding, of hiermee niet het domein wordt betreden van de bij de federale wet vastgestelde gerechtelijke procedure. Het verbod op vermindering van voorlopige onteigeningsvergoedingen in het voorgestelde artikel 16, derde lid, van de wet van 26 juli 1962 valt immers te situeren in het stadium van de gerechtelijke behandeling van de onteigening.

2.2.2. De wet van 26 juli 1962 regelt de rechtspleging voor onteigeningen bij hoogdringende omstandigheden. Wat de onteigeningsvergoeding betreft, verloopt die rechtspleging in verschillende fasen.

In een eerste vonnis bepaalt de vrederechter, bij wijze van ruwe schatting, het bedrag van de provisionele vergoedingen die de onteigenaar globaal dient te storten aan ieder van de verweerders en aan de tussenkomende partijen (artikel 8).

In een tweede vonnis bepaalt de vrederechter, na de aanwezige partijen en de door hem aangestelde deskundige te hebben gehoord, voorlopig het bedrag van de vergoeding die voor de onteigening verschuldigd is (artikel 14).

² Hoewel hiervan geen gewag wordt gemaakt in artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en het aan de decreetgever vrij staat om, bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, te bepalen in welke gevallen een onteigening kan plaatshebben, kan hij dat alleen doen met inachtneming van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens. Bij die bepalingen wordt gewaarborgd dat een onteigening alleen ten algemenen nutte mag plaatshebben (Grondwettelijk Hof, nr. 147/2004, 15 september 2004, B.5.2).

³ Bij de gevallen van onteigening gaat het om de inhoudelijke omstandigheden waarin tot onteigening kan worden overgaan. De wetgevende handeling die erin voorziet wordt in het onteigeningsrecht soms “habilitatie” genoemd (zie bijvoorbeeld S. VERBIST, “Bevoegdheid, machtiging en habilitatie inzake onteigening ten algemenen nutte” in J. GHYSELS en R. PALMANS (eds.), *Onteigeningen. De voorafgaande fase*, Antwerpen, Intersentia, 2006, (1), p. 14 en 16, nrs. 24 en 26).

⁴ De wijze waarop kan worden onteigend, betreft de onteigeningsprocedure (S. VERBIST, *ibid.*, p. 7, nr. 11). In het raam van de toepassing van voormeld artikel 79, § 1, dient daarbij een onderscheid te worden gemaakt tussen de administratieve en de gerechtelijke fase.

De voorlopige vergoeding die de vrederechter toekent, wordt onherroepelijk, tenzij één van de partijen de herziening ervan aanvraagt bij de rechtbank van eerste aanleg (artikel 16). De vordering tot herziening wordt door de rechtbank behandeld “overeenkomstig de regels van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering” (artikel 16, tweede lid), wat onder meer inhoudt dat tegen het vonnis van de rechtbank de beroepen – hoger beroep en cassatieberoep – kunnen worden ingesteld waarin het Gerechtelijk Wetboek voorziet.

2.2.3. Hoewel zou kunnen worden aangevoerd dat het verbod op vermindering van voorlopige onteigeningsvergoedingen als een materiële rechtsbepaling dient te worden gekwalificeerd, veeleer dan als een procedurebepaling, kan niet eraan voorbij worden gegaan dat wordt ingegrepen in de bij de wet van 26 juli 1962 georganiseerde gerechtelijke onteigeningsprocedure. De onteigenaar kan, indien deze voorstellen worden aangenomen, de herzieningsprocedure van artikel 16 van de wet van 26 juli 1962, die een afzonderlijke procedure is in de gerechtelijke toetsing van de onteigening,⁵ niet meer op eigen initiatief voeren, maar kan zich integendeel enkel nog verweren tegen de vordering tot herziening die eventueel wordt ingesteld door andere partijen in het geding.⁶ Het gevolg daarvan is dat aan de onteigenaar een rechtsmiddel wordt ontnomen en de rechtspositie van de partijen in de herzieningsprocedure wordt gewijzigd.

Het voorgestelde artikel 16, derde lid, van de wet van 26 juli 1962, al is het geïnspireerd door een bepaalde opvatting over het voorafgaande karakter van het materieel recht op schadeloosstelling bij onteigening, valt dan ook naar voorwerp te beschouwen als een regeling die betrekking heeft op de gerechtelijke fase van de onteigeningsprocedure, waarvoor overeenkomstig artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 uitsluitend de federale overheid bevoegd is.

2.3. Blijft dan nog de vraag of te dezen een beroep kan worden gedaan op de impliciete bevoegdheden, als bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Daartoe is vereist dat voorgestelde regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest, dat de aangelegenheid

⁵ Cass., 14 dec. 1995, *Arr. Cass* 1995, nr. 548.

⁶ Die andere partijen zijn “de verwerende of als tussenkomend erkende partijen” in de zin van artikel 15, tweede lid, van de wet van 26 juli 1962, die in hun materieelrechtelijke hoedanigheden worden omschreven in onder meer artikel 3, eerste lid, en artikel 6 van dezelfde wet (respectievelijk “de eigenaars en vruchtgebruikers van de betrokken percelen” en “de derden, die bij de onteigening belang hebben op grond van huur, gebruikspand, gebruik of bewoning”).

zich leent tot een gedifferentieerde regeling, en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.⁷

Het voorgestelde artikel 16, derde lid, van de wet van 26 juli 1962 kan niet worden aangenomen door het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Deze voorgestelde bepaling heeft immers meer dan een marginale weerslag op de federale bevoegdheid. Ze heeft immers betrekking op alle door het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap door te voeren onteigeningen en op alle categorieën van onteigenaars die door deze gemeenschap of dat gewest worden gemachtigd om tot onteigening over te gaan, waardoor de bedoelde bepaling ontegensprekelijk aanzienlijke gevolgen heeft.

2.4. Uit het voorgaande volgt dat met deze voorstellen van decreet de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap wordt overschreden.

⁷ Zie o.m. Grondwettelijk Hof, nr. 8/2011, 27 januari 2011, B.8.6.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, J. SMETS, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, S. BODART,	kamervoorzitter, voorzitter, kamervoorzitter, staatsraden,
Mevrouw Mevrouw	C. GIGOT, G. VERBERCKMOES,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de Heer B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd, en de Heer P. T'KINDT, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS