RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 227.607 van 3 juni 2014
in de zaak A. 207.618/X-15.325.

In zake : Marleen VANDERHALLEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Mertens
kantoor houdend te 3580 Beringen
Scheigoorstraat 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Tom De Sutter
   kantoor houdend te 9000 Gent
   Koning Albertlaan 128
   bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de GEMEENTE MAASMECHELEN
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Cies Gysen
   kantoor houdend te 2800 Mechelen
   Antwerpsesteenweg 16-18
   bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 januari 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand van 2 oktober 2012 tot machtiging aan het gemeentebestuur van Maasmechelen tot onteigening met toepassing van de spoedprocedure van onroerende goederen gelegen in Maasmechelen voor de realisatie van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Oud Mechelen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De eerste verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De gemeente Maasmechelen heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 28 februari 2013. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De eerste verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 maart 2014.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Annelore Verbeeck, die *loco* advocaat Wim Mertens verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Olivier Coopman, die *loco* advocaat Tom De Sutter verschijnt voor het Vlaamse Gewest, en advocaat Jordi Serneels, die *loco* advocaat Cies Cysen verschijnt voor de gemeente Maasmechelen, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Bij besluit van 26 januari 2010 stelt de gemeenteraad van Maasmechelen het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) Oud Mechelen definitief vast. Het omvat onder meer een onteigeningsplan. Onteigening nr. 62 treft de eigendom van verzoekster. Tevens beslist de gemeenteraad om, rekening houdend met de noodzaak tot vlugge inbezitneming, de toelating te vragen tot het inroepen van de bepalingen van de rechtspleging van de wet van 26 juli 1962 inzake hoogdringendheid in verband met de onteigening voor openbaar nut voor onder meer de onteigening nr. 62.

In verband met de onteigening wordt in de gemeenteraadsbeslissing van 26 januari 2010 onder meer gemotiveerd:

> "Onteigeningen 52 tot 57 zijn belangrijke verwervingen ten algemene nutte in functie van de ontwikkeling van een nieuw rusthuis met serviceflats aan de hoek 'Esplanade'/Dr. Haubenlaan. De gemeente heeft voor deze realisatie een publiek/private resultaatverbintenis afgesloten waarbij de gemeente zal instaan voor de verruiming van de parking aan de huidige bibliotheek en de private partner instaat voor de realisatie van het bouwprogramma. Binnen de gemeente zijn immers nog een té groot aantal vergunningen voor rusthuisbedden niet ingevuld. Deze achterstand dient ondermeer door middel van dit project bijgewerkt te worden. Aangezien de gemeente Maasmechelen als kleinstedelijk gebied binnen het Maasland een belangrijke functie naar voorzieningen dient te vervullen, in het bijzonder voor ouderen, mag de realisatie van dit project geen vertraging oplopen. Zowel de onteigeningen voor het gebouw als voor de parking dienen in één geheel te gebeuren opdat hier een geïntegreerd project 'wonen voor ouderen' gerealiseerd kan worden.
>
> De publieke partner heeft reeds een groot deel van de projectzone 3 in eigendom.
>
> De private partner heeft van het 'Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid, Afdeling Residentiële en Gespecialiseerde Zorg' op 12 april 2007 een voorafgaande vergunning bekomen voor het bouwen van een rusthuis met 120 woongelegenheden (rusthuisbedden) en op 07 mei 2007 voor het bouwen van een serviceflatgebouw met 60 wooneenheden. De private partner heeft d.d. 02 juli 2009 een intentieovereenkomst [...] afgesloten met Cordia Managment bvba om te komen tot de realisatie van het hierboven vernoemde rusthuis (120) met serviceflats (60). Er werd reeds een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning uitgewerkt. Onmiddellijk na goedkeuring GRUP wordt dit project gerealiseerd.

De gemeenteraad vraagt, gelet op de dringende nood aan rusthuisbedden en de verleende vergunningen, bijgevolg een onteigeningsmachtiging met hoogdringendheid voor deze verwervingen.

Onteigeningen 58,61 en 62 zijn belangrijke onteigeningen ten algemene nutte in functie van de realisatie van een project door het OCMW voor serviceflats. Ter vervanging van een voormalige schrijnwerkerij wordt hier een kwalitatief project met wonen voor ouderen aan het kerkplein voorzien. De hoek is reeds eigendom van het OCMW naar aanleiding van een ruilovereenkomst met de gemeente. In deze ruil heeft de gemeente zich geëngageerd het project te faciliteren. De eigendom dient daarom uitgebreid te worden naar de randen zodat de overgangen naar de bestaande bebouwde ruimte in één geheel afgewerkt [kunnen] worden in projectzone 9. De aansluitende voetgangersverbinding is bij deze verwervingen eveneens opgenomen aangezien het een belangrijke kwaliteitsvoorwaarde betreft voor de projectzone en de omgeving. Aangezien het grootste deel reeds in eigendom is en de kwalitatieve rand een belangrijke randvoorwaarde is voor de realisatie van deze belangrijke cluster serviceflats door de openbare welzijnssector, dienen deze verwervingen bij hoogdringendheid te gebeuren. De onteigende gronden zullen worden overgedragen aan het OCMW. De gemeenteraad vraagt bijgevolg een onteigeningsmachtiging met hoogdringendheid voor deze verwervingen."

Het GRUP wordt op 2 september 2010 door de deputatie van de provincieraad van Limburg goedgekeurd, met uitsluiting van het onteigeningsplan. De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport adviseert het onteigeningsplan op 10 maart 2011 gunstig.

Met de bestreden beslissing erkent de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand de verwerving van de onroerende goederen zoals vermeld op het onteigeningsplan waartoe de gemeenteraad voor de realisatie van het GRUP Oud Mechelen besloten heeft, tot nut van het algemeen, beslist hij dat de inbezitneming van de onroerende goederen die, zoals het onroerend goed van verzoekster, op de bijgaande plans in kleur zijn aangeduid, volstrekt noodzakelijk is, en machtigt hij het gemeentebestuur van Maasmechelen ertoe om tot onteigening over te gaan bij toepassing van de wet van 26 juli 1962.

Ter motivering van de dringende nood tot het realiseren van het GRUP Oud Mechelen verwijst de bestreden beslissing naar de motivering in de gemeenteraadsbesluiten van 7 juli 2009 en 26 januari 2010 tot, respectievelijk,

voorlopige en definitieve vaststelling van het GRUP, welke "documenten integraal deel uitmaken van dit ministerieel machtigingsbesluit en samen met dit besluit moeten betekend worden aan de belanghebbende partijen".

IV. Aanwijzing tegenpartij

4. De bestreden beslissing geeft gevolg aan een vraag van de gemeenteraad van Maasmechelen, steunt voor haar motivering op de gemeenteraadsbesluiten van 7 juli 2009 en 26 januari 2010, en verklaart die besluiten mee tot onderdeel van de bestreden beslissing. Deze motivering wordt in het enige middel van verzoekster betwist.

Er is bijgevolg reden om de gemeente Maasmechelen, initieel in het debat als tussenkomende partij toegelaten, finaal als een tegenpartij aan te merken en te behandelen. Haar beslissing van 6 december 2013 om "de procedure om proces-economische redenen [...] stop te zetten aangezien, door de beslissing van het OCMW om het project niet te realiseren, het doel van de inname komt te vervallen" is ter zake zonder relevantie.

V. Ontvankelijkheid

5. Naar de gemeente Maasmechelen betoogt, is het beroep te laat. Volgens haar ving de verjaringstermijn aan de dag na publicatie van de bestreden beslissing in het Belgisch Staatsblad van 17 oktober 2012. Zelfs als de beroepstermijn pas zou starten vanaf de individuele kennisgeving van de beslissing, dan nog begint de beroepstermijn te lopen op 9 november 2012 en is de vervaldag 7 januari 2013.

Het bestreden onteigeningsbesluit bepaalt op individuele wijze een element van de rechtssituatie van de verzoekster, zodat wat haar betreft de beroepstermijn tegen het besluit slechts begint te lopen vanaf de individuele aanzegging. Het besluit is op 9 november 2012 door de post ten huize van

verzoekster aangeboden. Onderhavig beroep is de zestigste dag nadien ingesteld en derhalve tijdig, zoals ten andere het Vlaamse Gewest zelf ook stelt.

6. Het Vlaamse Gewest werpt in de memorie van antwoord tegen dat verzoekster slechts belang heeft in zoverre de bestreden beslissing betrekking heeft op haar eigen perceel.

De exceptie, die verzoekster niet wezenlijk betwist, komt gegrond voor. Een eventuele vernietiging dient beperkt te blijven tot de inneming 62.

7. In de laatste memorie, ten slotte, ontzegt het Vlaamse Gewest verzoekster elk actueel belang, gelet op de beslissing van 6 december 2013 van de gemeente Maasmechelen "waaruit blijkt dat de gemeente Maasmechelen uitdrukkelijk afziet van de onteigening van de percelen van de verzoekende partij omdat om budgettaire redenen wordt afgezien van de oprichting van serviceflats door het OCMW Maasmechelen".

In de vernoemde beslissing van 6 december 2013 deelt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Maasmechelen mee dat het doel van de inneming nr. 62 vervalt doordat het OCMW beslist heeft het project niet te realiseren. Eén zaak is evenwel dat de reden om tot onteigening over te gaan "vervallen" heet te zijn, een andere is dat het GRUP Oud Mechelen, met inbegrip van het onteigeningsplan, evenals de bestreden onteigeningsmachtiging tot realisatie van dit GRUP nog altijd ongewijzigd bestaan, zodat verzoekster terecht opmerkt dat zij geen enkele garantie heeft dat de gemeente niet "alsnog" ervoor opteert "om de onteigening verder te benaarstigen".

De exceptie van gebrek aan actueel belang wordt verworpen.

VI. Enig middel

Standpunt van de partijen

8. Verzoekster voert in een enig middel machtsafwending aan, de schending van artikel 1 van de onteigeningswet van 26 juli 1962, de schending van de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, en de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel. Uiteengezet wordt onder meer dat de verwerende partij uitdrukkelijk en omstandig moet motiveren welke motieven aanleiding geven tot een concrete hoogdringendheid die rechtvaardigt om af te wijken van de wet van 10 mei 1926 en de wet van 17 april 1835, zodat toepassing kan worden gemaakt van het uitzonderingsregime vervat in de wet van 26 juli 1962. Het bestreden machtigingsbesluit motiveert deze vereiste hoogdringendheid niet. Er wordt enkel verwezen naar de huidige eigendomstoestand. Dit is onvoldoende draagkrachtig.

9. Het Vlaamse Gewest antwoordt hierop, in substantie, dat de bestreden beslissing afdoende motiveert, bij verwijzing, waarom de onmiddellijke inbezitneming van het perceel van verzoekster noodzakelijk en onontbeerlijk is "vanuit" inzonderheid "een dringende sectorale invulling waaronder wonen voor ouderen en mobiliteit en parkeren".

10. De gemeente Maasmechelen reageert dat de motivering voor een spoedeisende onteigening met betrekking tot inneming 62 gemotiveerd wordt in de gemeenteraadsbeslissing van 26 januari 2010. Aangezien het tekort aan ouderenwoningen in (het centrum van) Maasmechelen nijpend is, is de realisatie van woningen voor ouderen dringend. De onteigening van het perceel van verzoekster is een hoogdringende aangelegenheid omdat ze verband houdt met een belangrijke randvoorwaarde voor de realisatie van een belangrijke cluster serviceflats door de openbare welzijnssector; het OCMW heeft al een groot deel van de gronden in eigendom, zodat snel werk kan worden gemaakt van de realisatie van de ouderenwoningen/serviceflats.

In ondergeschikte orde betoogt de gemeente Maasmechelen nog dat de motivering waarom de overheid een beroep doet op de wetgeving bij hoogdringende omstandigheden niet omstandig moet zijn, dat, gelet op de discretionaire bevoegdheid van de overheid, de controle door de rechter inzake het bestaan van omstandigheden die de onmiddellijke inbezitneming van de goederen vereisen marginaal is, en dat de procedure bij hoogdringendheid waarin de onteigeningswet van 1962 voorziet de gebruikelijke onteigeningsprocedure is geworden zodat geen bijzondere motivering vereist is wanneer gebruik ervan wordt gemaakt.

Beoordeling

11. De wet van 26 juli 1962 'betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte' voorziet in een uitzonderingsprocedure die voor de betrokken eigenaar minder garanties qua rechtsbescherming biedt dan de rechtsplegingen geregeld door de wet van 17 april 1835 en 27 mei 1870. Gelet op artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 is het voor de toepassing van de wet vereist dat de onmiddellijke inbezitneming van het onroerend goed ten algemene nutte onontbeerlijk is. De "huidige realiteit", die volgens de gemeente van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden de "gebruikelijke" onteigeningsprocedure zou hebben gemaakt, verandert daar niets aan.

Wil de overheid die toelaat van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden gebruik te maken niet aan de formelemotiveringswet tekort komen, dan moet zij in haar besluit zelf "afdoende" – aldus artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' – tot uitdrukking brengen wat de redenen zijn die verantwoorden dat de onteigening ten algemene nutte volgens de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden gebeurt.

Deze redenen, waarvan de Raad van State het bestaan en de juistheid moet kunnen nagaan, dienen door het administratief dossier gestaafd te

worden. Dat de overheid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt wat de beoordeling van de hoogdringendheid van de onteigening betreft, doet daaraan geen afbreuk.

12. Te dezen komt, gelet op de motivering van het bestreden ministerieel besluit, gelezen in samenhang met de motivering in de gemeenteraadsbeslissingen van 7 juli 2009 en 26 januari 2010, de verantwoording van de hoogdringendheid van inneming nr. 62 hierop neer: de inneming moet toelaten in een kwalitatieve rand te voorzien met betrekking tot een welbepaald project van het OCMW voor de oprichting van serviceflats, in projectzone 9, ter vervanging van een voormalige schrijnwerkerij; voor de realisering van dat project beschikt het OCMW al over het grootste deel van de gronden ten gevolge van een ruilovereenkomst met de gemeente; in het kader van haar engagement om het project te faciliteren wenst nu de gemeente onder andere inneming nr. 62 te onteigenen, om vervolgens de onteigende gronden aan het OCMW over te dragen.

De onteigening van nr. 62 heet dus hoogdringend te zijn omdat ze de oprichting van serviceflats in projectzone 9 vergemakkelijkt en mogelijk maakt. Evenwel wordt niet gezegd dat de realisering zelf van de serviceflats aldaar hoogdringend zou zijn, noch wordt dat overigens in het administratief dossier met een minimum aan overtuigende stukken aannemelijk gemaakt.

13. Het verschil met de verantwoording van de onteigeningen 52 tot 57 met betrekking tot “de ontwikkeling van een nieuw rusthuis met serviceflats aan de hoek ‘Esplanade’/Dr. Haubenlaan”, in projectzone 3, is opvallend. Wat die ontwikkeling betreft wordt geargumenteerd dat er binnen de gemeente “nog een té groot aantal vergunningen voor rusthuisbedden niet [zijn] ingevuld” en dat “de realisatie van dit project geen vertraging [mag] oplopen” omdat “de gemeente Maasmechelen als kleinstedelijk gebied binnen het Maasland een belangrijke functie naar voorzieningen dient te vervullen”. Voor de realisatie van dit project dat zowel op rusthuisbedden betrekking blijkt te hebben als op de bouw van een serviceflatgebouw, goed voor zestig wooneenheden, zijn al voorafgaande

vergunningen verkregen van het Vlaams agentschap Zorg en Gezondheid, afdeling Residentiële en Gespecialiseerde Zorg.

Waar het Vlaamse Gewest er aldus wel in slaagt een formele motivering te geven voor de hoogdringendheid van de bouw van serviceflats in projectzone 3, is dat niet het geval wat de bouw van de bijkomende serviceflats in projectzone 9 betreft. Wat de bouw van die laatste serviceflats aangaat, is de motivering van de hoogdringendheid in wezen ertoe beperkt op te merken dat, vermits het OCMW op de hoek aan het Kerkplein al over een eigendom beschikte, de gemeente zich "geëngageerd" heeft om een project door dat OCMW voor serviceflats aldaar "te faciliteren" door de andere benodigde gronden te onteigenen.

14. Het gebrek aan hoogdringendheid wordt *post factum* ten andere hierdoor kracht bijgezet en bevestigd, doordat het OCMW intussen zelfs al heeft afgezien van de realisatie van de serviceflats en beslist heeft de grond die zij daarvoor bezat – de voormalige schrijnwerkerij – te verkopen.

15. Samengevat doen noch de formele motivering van de bestreden beslissing, noch het administratief dossier ervan blijken dat de realisatie van de cluster serviceflats die het OCMW zich voornam in projectzone 9 te realiseren, bovenop de serviceflats waarin zij ook al in projectzone 3 wil voorzien, van die hoogdringende aard is dat de onteigening ten algemene nutte van inneming 62 spoedeisend is en dat het betrokken onroerend goed onmiddellijk in bezit moet worden genomen.

Het middel is in de besproken mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand van 2 oktober 2012 tot machtiging aan het gemeentebestuur van

Maasmechelen tot onteigening met toepassing van de spoedprocedure van onroerende goederen gelegen in Maasmechelen voor de realisatie van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Oud Mechelen, in zoverre het besluit de inneming 62 betreft.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

4. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie juni 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Astrid Truyens,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Astrid Truyens **Johan Lust**