

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 68.850 van 14 oktober 1997
in de zaak A. 74.074/XII-35.**

In zake : 1. Jean-Pierre MAES,
2. Marina VAN HAMME,
die woonplaats kiezen bij
Advocaat M. DENYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Grote Hertstraat 12

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
Minister van Vervoer,
die woonplaats kiest bij
Advocaten P. LAMBERT en N. WEINSTOCK,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Defrélaan 19.

DE VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Jean-Pierre MAES en Marina VAN HAMME op 21 april 1997 hebben ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van :

- 1) het koninklijk besluit van 13 november 1996 "waarbij de Regie der Luchtwegen wordt gemachtigd over te gaan tot onteigening van een aantal gronden gelegen te Steenokkerzeel, met het oog op de verwezenlijking van een bouwvrije zone achter de drempel van de baan 25R op de luchthaven Brussel-Nationaal";
- 2) het besluit van de Regie der Luchtwegen "van ongekende datum om niet over te gaan tot gerechtelijke onteigening van de percelen die in het onteigeningsbesluit zijn begrepen";

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
G. DEBERSAQUES;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan
partijen;

Gelet op de beschikking van 9 juni 1997
waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 23 september
1997;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter
J. BORRET;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat
M. DENYS, die verschijnt voor verzoekers en van Advocaat
N. WEINSTOCK, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van
Auditeur G. DEBERSAQUES;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de
wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari
1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak
kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Krachtens artikel 1 van het bestreden
koninklijk besluit van 13 november 1996 noodzaakt het
algemeen nut de verwezenlijking van een bouwvrije zone
achter de drempel van baan 25R op de luchthaven Brussel-
Nationaal. Luidens artikel 2 van dit besluit dient "de
rechtspleging bij dringende omstandigheden voorzien bij
de wet van 29 juli 1962 betreffende de onteigeningen ten
algemenen nutte en de concessies voor de bouw van
autosnelwegen (...) toegepast te worden op de onroerende

goederen welke op het kadastraal plan nr. 28.104 in gele tint zijn aangeduid".

Uit de overgelegde onteigeningsplannen en -tabel blijkt dat 30 innemingen worden beoogd. Uit de onteigeningstabel blijkt dat de verzoekende partijen eigenaars zijn van het onroerend goed (handelshuis) omschreven als inneming nr. 2.

1.2. Voor deze woning verkregen de verzoekende partijen op 21 mei 1996 van het college van burgemeester en schepenen van Steenokkerzeel een bouwvergunning tot het verbouwen van een handelshuis. Artikel 1 van het beschikkend gedeelte van deze bouwvergunning luidt als volgt :

"Artikel 1. De vergunning wordt afgegeven aan Mijnheer en Mevrouw MAES-VANHAMME, Van Frachenlaan 68, 1830 Steenokkerzeel die er toe gehouden is :

- 1° de voorwaarden gesteld in het hierboven overgenomen eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar na te leven;
- 2° de goedgekeurde plannen strikt te eerbiedigen alsmede artikel 54, § 2 (...) stipt na te leven;
- 3° de voorwaarden gesteld in het advies van het Bestuur der Wegen dd. 02 februari 1996, waarvan afschrift in bijlage, stipt na te leven;

Het negatief advies van de Regie de Luchtwegen dd. 16 februari 1996 met referte EX/I/A-P/BA 2997/036029, waarvan afschrift in bijlage en hetwelk er integraal deel van uitmaakt".

Het negatief advies waarvan sprake in fine verwijst naar vroeger gegeven berichten over het creëren van een bouwvrije zone achter de drempel van de startbaan 25R en naar de intentie van de Regie deze zone te onteigenen volgens een eerder toegestuurd onteigeningsplan.

1.3. Het bestreden koninklijk besluit is bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 11 januari 1997. De verzoekende partijen stellen -hierin niet tegengesproken door de verwerende partij- dat het

besluit op het ogenblik van de rechtsingang hun nog niet was betekend.

1.4. Op 20 maart 1997 zendt de Regie het koninklijk besluit aan de voorzitter van het IIe Comité tot Aankoop van Onroerende Goederen, met de mededeling dat een eerste krediet van 50 miljoen ter beschikking van het comité wordt gesteld. De totale uitgave voor de onteigeningen blijkt het Comité op 147 miljoen frank te hebben geschat.

2. Overwegende dat de verwerende partij drie excepties van onontvankelijkheid opwerpt;

2.1. Overwegende dat volgens de eerste exceptie het tweede onderdeel van het verzoekschrift dient te worden verworpen bij gebrek aan voorwerp : de Regie der Luchtwegen, zo stelt zij, heeft nooit enig besluit getroffen om niet over te gaan tot gerechtelijke onteigening van de percelen die in het onteigeningsbesluit zijn begrepen;

2.1.1. Overwegende dat de exceptie gegrond is; dat nergens uit blijkt dat een besluit als bedoeld bestaat, ook niet uit het krantenartikel waaruit de verzoekende partijen menen te mogen afleiden dat het bestaat;

2.2. Overwegende dat volgens de tweede exceptie ten aanzien van het bestreden koninklijk besluit de vordering te laat is ingesteld, nu dat besluit werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 11 januari 1997, hetzij meer dan drie maand vóór het instellen, op 21 april 1997, van de vordering;

2.2.1. Overwegende dat alvast in de huidige stand van de procedure de exceptie wordt afgewezen; dat het koninklijk besluit niet werd betekend aan de verzoekende partijen hoewel het hun individuele rechtstoestand

raakt; dat vooralsnog wordt aangenomen dat pas de betekening, die ook toen de vordering werd ingesteld nog niet plaats blijkt te hebben gehad, de termijn voor het beroep kon doen ingaan;

2.3. Overwegende dat volgens de derde exceptie de verzoekende partijen geen belang hebben bij hun vordering tot schorsing; dat het argument van de verwerende partij is dat de verzoekende partijen niet over een bouwvergunning beschikken tenzij dan over een bouwvergunning "die hen -hoe paradoxaal dit ook moge klinken- verbiedt te verbouwen"; dat de verwerende partij meent dat dit verbod besloten ligt in het feit dat de hun verleende bouwvergunning hen verplicht het negatief advies van de Regie der Luchtwegen na te leven en dat dit advies zich tegen het verlenen van de bouwvergunning verzet;

2.3.1. Overwegende dat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel waaraan verzoekers stellen bloot te staan, hierin bestaat dat het gebruik van hun grond "geblokkeerd" is, dat hun eigendom "bevroren" is; dat het niet kunnen gebruik maken van de hun op 21 mei 1996 verleende bouwvergunning daar maar de actuele concretisatie van is; dat de exceptie wordt afgewezen;

3.1. Overwegende dat het nadeel dat niet door het per hypothese onwettige onteigeningsbesluit zelf, maar pas door de erop gebaseerde gedwongen eigendomsoverdracht wordt veroorzaakt, niet dienstig is om als moeilijk te herstellen ernstig nadeel in de kort-geding-procedure van de Raad van State te gelden; dat, immers, eensdeels dat nadeel kan worden opgevangen door de weigering van de rechterlijke macht de vordering tot onteigening toe te wijzen op de grond dat het onteigeningsbesluit onwettig is, en anderdeels in zijn arrest nr. 51/95 van 22 juni 1995 en in zijn eerdere arresten waar het in dat arrest naar verwijst, het

Arbitragehof de wettigheidscontrole van de gewone rechter gelijkwaardig heeft bevonden met die van de Raad van State;

3.2. Overwegende dat een per hypothese onwettig onteigeningsbesluit echter zelf nadeel kan doen ondergaan, nadeel dat bestaat vooraleer de vordering tot onteigening wordt ingesteld;

3.2.1. Overwegende dat te dezen verzoekers een zodanig nadeel aanwezig achten;

Overwegende dat zij voor de beschrijving van dat nadeel uitgaan van een artikel uit het Nieuwsblad van 13 februari 1997; dat volgens dat artikel Charles VAN BEGIN, hoofd van de afdeling infrastructuur van de Regie der Luchtwegen, heeft verklaard dat het bestreden koninklijk besluit niet betekent dat de in dat besluit betrokken huizen onmiddellijk weg moeten, dat hij daaraan heeft toegevoegd :

"Wij nemen zelf geen initiatief voor de onteigening. Als de bewoners willen vertrekken, doen we ze een voorstel. Het ligt in onze bedoeling op een termijn van tien jaar de gebouwen één na één te slopen. Het besluit moet vooral bijkomende bouwwerken en zinloze renovaties vermijden.";

Overwegende dat verzoekers uit die verklaringen afleiden dat de Regie der Luchtwegen het bestreden onteigeningsbesluit aanwendt "om het gebruik van een aantal percelen te blokkeren, teneinde deze na verloop van tijd tegen een door hen voorgestelde prijs 'minnelijk' te kunnen aankopen"; dat zij betogen dat deze wijze van tenuitvoerlegging van het bestreden besluit voor hen nefast is doordat de door hen geplande uitbreiding van hun gebouw volledig in het gedrang komt : "Wanneer zij hun bouwplannen hangende het onteigeningsbesluit uitvoeren, lopen zij het gevaar op het ogenblik van eventuele onteigening dat de waarde van de

uitbreiding wordt betwist. Anderzijds zal elke verdere uitbreiding verboden worden onder het voorwendsel van het bestaan van het hangende onteigeningsbesluit"; dat zij menen dat op deze wijze hun eigendom "volledig bevroren (wordt), en verzoekers van elk normaal gebruik van hun eigendom (worden) beroofd";

3.2.2. Overwegende dat als de Regie der Luchtwegen de houding aanneemt die verzoekers haar toeschrijven, de onzekerheid waarin verzoekers verkeren ten aanzien van de zinvolheid van bouwplannen -en dat ze zulke plannen hebben en niet alleen maar voorwenden, daarvan getuigt, tot bewijs van het tegendeel, de door hen gevraagde bouwvergunning- als bron van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel gezien kan worden; dat een handelwijze die een moeilijk te herstellen ernstig nadeel veroorzaakt echter maar tot schorsing van de bestreden beslissing kan leiden wanneer die handelwijze die beslissing onwettig maakt; dat, immers, het moeilijk te herstellen ernstig nadeel zijn bron moet vinden in de als onwettig bestreden beslissing;

4. Overwegende dat dus onderzocht moet worden of verzoekers geïncorporeerd in een annulatiemiddel aan de verwerende partij verwijten dat reeds het onteigeningsbesluit zelve niet gebaseerd was op de gedachte van spoedige onteigeningen;

4.1. Overwegende dat in hun eerste annulatiemiddel verzoekers de schending aanvoeren van artikel 1 van de wet van 16 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake de onteigeningen ten algemenen nutte, hierna te noemen de onteigeningswet van 1962; dat zij betogen dat de onmiddellijke inbezitting van de in het bestreden besluit betrokken percelen helemaal niet onontbeerlijk is voor het openbaar nut, wat blijkt uit de houding van de Regie der Lucht-

wegen die zij bij de uiteenzetting van hun moeilijk te herstellen ernstig nadeel beschreven hebben;

4.1.1. Overwegende dat artikel 1 van de onteigeningswet van 1962 met zoveel woorden bepaalt dat de erin vastgelegde procedure maar toegepast mag worden wanneer de "onmiddellijke" inbezitneming van onroerende goederen "onontbeerlijk" is; dat in overeenstemming met die eis artikel 4 van de wet de rechter oplegt binnen 8 dagen na indiening van het verzoekschrift tot onteigening en uiterlijk 21 dagen erna de zaak op te roepen en een deskundige aan te stellen, artikel 7 van de wet de rechter oplegt ten laatste binnen 48 uren te beschikken, artikel 8 van de wet beroep uitsluit tegen het vonnis dat het verzoek tot onteigening inwilligt; dat nog andere bepalingen van de wet tegemoetkomen aan de nood van een "onmiddellijke" inbezitneming die "onontbeerlijk" is;

4.1.2. Overwegende, te dezen, dat, mogen zij het onder 3.2.1. geciteerde persartikel niet in zijn absoluteitsheid onderschrijven, de gegevens van het dossier toch meer dan ernstige twijfels oproepen over de ernst van het beroep op de hoogdringende omstandigheden die de toepassing van de onteigeningswet van 1962 moeten wettigen;

4.1.2.1. Overwegende dat het onteigeningsbesluit zelve de dringende noodzakelijkheid niet aantoot; dat het wel overweegt dat de inbezitneming van de betrokken gronden "onontbeerlijk" is voor de verwezenlijking van een bouwvrije zone, maar dat daarmee de noodzakelijkheid van een "onmiddellijke" inbezitneming niet eens geaffirmeerd is; dat die affirmatie er wel min of meer komt in de volgende overweging, maar dan alleen als loutere affirmatie : "Overwegende dat het dwingend is de termijn, nodig voor de inbezitname van bedoelde grond,

met het oog op de verwezenlijking van de bouwvrije zone, tot een minimum te herleiden";

4.1.2.2. Overwegende dat blijkens de termen van haar advies van 16 februari 1996 over de bouwaanvraag van verzoekers de Regie der Luchtwegen zich gerechtigd blijkt te achten alleen op grond van een intentie tot onteigenen de bouwaanvraag negatief te adviseren, en niet alleen die bouwaanvraag, want haar negatief advies "zal eveneens gelden voor alle toekomstige bouwaanvragen in die bepaalde zone"; dat deze opvatting aansluit bij het verweer van de verwerende partij in haar nota, waarin zij immers stelt dat verzoekers zich niet kunnen beroepen op hun bouwvergunning omdat "het verbod van de R.L.W. om in de bouwvrije zone te bouwen" integraal deel uitmaakt van die vergunning; dat als de Regie meent het bouwen te kunnen beletten met een beroep op het bestaan van een bouwvrije zone, niet valt in te zien hoe zij nood kan hebben aan urgente onteigening;

4.1.2.3. Overwegende dat in een brief van 12 maart 1997 de Regie der Luchtwegen aan het gemeentebestuur van Steenokkerzeel het heeft over de zone waarop de onteigningsprocedure betrekking heeft; dat zij schrijft dat voor de in die zone gevestigde of geplande constructies van het grootste belang is dat zij "nu reeds de nodige maatregelen treft om in de eerste plaats de huidige toestand te bevriezen en ook om de onteigenaars duidelijk te maken dat financiële investeringen voor het oprichten van nieuwe gebouwen, bijgebouwen, verbouwingen enz., ten zeerste af te raden en in feite zinloos zijn"; dat de Regie vervolgt :

"De RLW heeft de intentie de onteigeningen geleidelijk aan door te voeren en de constructies te slopen, rekening houdend met een aantal factoren die procedures van een dergelijke omvang met zich meebrengen zoals een spreiding van de beschikbare financiële middelen van de RLW alsook de materiële mogelijkheden van het Comité tot aankoop van onroerende goederen om deze operatie te realiseren.

Hierbij zal echter voorrang worden verleend aan de eigenaars die vinden dat het voor hen voordeliger zou zijn onmiddellijk te worden onteigend en die de RLW daartoe schriftelijk verzoeken. Op dit ogenblik loopt reeds een onteigeningsprocedure voor inneming 8 van het plan, dit op aanvraag van de huidige eigenaar.";

Overwegende dat wanneer in de geciteerde tekst het woord "onmiddellijk" wordt gebruikt, het niet is om aan te geven dat de Regie, zoals ze dat in de geest van de onteigeningswet van 1962 zou moeten doen, "onmiddellijk" zal onteigenen, maar om voorrang voor onteigening te verlenen aan de eigenaars die "onmiddellijk" onteigend willen worden; dat wanneer ze het over haar eigen tempo heeft, ze de term "geleidelijk aan" gebruikt;

Overwegende dat bij die visie van de Regie aansluit de verwijzing in de nota van de verwerende partij naar een brief van de Regie aan de voorzitter van het IIe Comité tot aankoop van onroerende goederen; dat die brief 20 maart 1997 is gedateerd, dat wil zeggen meer dan vier maand na het onteigeningsbesluit dat de onteigening dringend verklaart; dat in de brief een eerste krediet van 50 miljoen frank ter beschikking van het comité wordt gesteld, welk comité de totaaluitgave op 147 miljoen blijkt te hebben geraamd; dat de verwerende partij met reden kan betogen dat het een operatie van grote omvang betreft waarvan men redelijkerwijze niet kan verwachten dat ze wordt afgewerkt binnen enkele maanden; dat daarmee echter veeleer is aangetoond dat een beroep op een procedure die voor hoogdringende omstandigheden is uitgedacht, te dezen niet verantwoord was dan omgekeerd;

Overwegende dat op een parlementaire vraag luidend "Wat zijn de dringende omstandigheden die de snelheid van deze onteigeningen rechtvaardigen?" de Minister van Vervoer antwoordt dat de bescherming en de

inrichting van de benaderingszone van baan 25R inhoudt "dat geen enkel nieuw obstakel in die zin wordt opgericht" en vervolgt "De in deze zone gevestigde woningen zouden, indien mogelijk, geleidelijk aan moeten worden onteigend om de prestaties in alle weersomstandigheden van luchtvaartuigen bij de landing te verhogen" ("Les habitations situées dans cette zone devraient si possible être expropriées progressivement ..."); dat of "indien mogelijk" ("si possible") nu slaat op de onteigeningen zelf of het geleidelijke aan van de onteigeningen, men in geen geval staat voor de stelling dat een "onmiddellijke" inbezitneming "onontbeerlijk" is;

Overwegende dat het beroep dat nu reeds op het aankoopcomité gedaan is, niet getuigt van een aansturen op een spoedige en dus zo nodig gerechtelijke onteigening nu de verwerende partij in haar nota als afloop van het optreden van het comité het toesturen van "de notariële akte" aangeeft, een aankoop in der minne dus;

4.1.2.4. Overwegende dat uit de onder 4.1.2.3. bijeengebrachte gegevens besloten lijkt te kunnen worden dat verzoekers ernstig kunnen aanvoeren dat met het bestreden besluit hun eigendom "bevroren" wordt, zeker nu het werkwoord "bevriezen" door de Regie zelf gebezigd wordt in de onder 4.1.2.3. geciteerde brief van 12 maart 1997;

Overwegende dat het eerste annulatiemiddel ernstig is daar niet naar behoren bewezen is dat de "onmiddellijke" inbezitneming van de in het bestreden besluit begrepen gronden "onontbeerlijk" is voor het algemeen nut;

5. Overwegende dat nu het eerste annulatiemiddel ernstig is bevonden, de vraag aan de orde komt of met dat middel verzoekers de causale band leggen tussen

de onwettigheid van de bestreden beslissing en het moeilijk te herstellen ernstig nadeel die de Raad onder 3.2. onontbeerlijk heeft geacht;

5.1. Overwegende dat met dat middel op zich zulks niet het geval is; dat de hun een moeilijk te herstellen ernstig nadeel berokkende onzekerheid waarin verzoekers verklaren te verkeren immers niet geschapen wordt door het onrechtmatig aanwenden op zich van de onteigeningsprocedure wegens hoogdringende omstandigheden; dat integendeel een spoedige onteigening aan het wachten op wat met hun eigendom zal gebeuren, vlug een eind zou maken; dat waar verzoekers zich echter over beklagen niet is dat ze ten onrechte binnenkort onteigend kunnen worden maar, omgekeerd, dat de zekerheid van een nakende onteigening schijn is; dat immers volgens hen het onteigeningsbesluit er niet gekomen is om spoedig te kunnen onteigenen, maar om spoedig bouwwerken op de te onteigenen gronden te kunnen "blokkeren";

6. Overwegende dat verzoekers de laatstvermelde stelling uitwerken in hun derde annulatiemiddel, dat samengevat luidt machtsafwending doordat het doel niet is het onmiddellijk in bezit nemen van de betrokken goederen, maar het drukken van de verwervingsprijs;

6.1. Overwegende dat, zeker in hun onderlinge samenhang bekeken, de in 4.1.2.3. opgesomde gegevens die het eerste annulatiemiddel de nodige ernst verleenden, volstaan om ook het derde annulatiemiddel als ernstig te beschouwen; dat wel te verstaan het middel niet ernstig zou zijn wanneer alleen maar bleek dat het onwettige oogmerk ten grondslag ligt van de wijze waarop de Regie der Luchtwegen het onteigeningsbesluit toepast; dat het dossier er echter geen twijfel laat over bestaan dat het onteigeningsbesluit er gekomen is op initiatief van de Regie en dat haar toen reeds het bewuste oogmerk voor ogen stond;

7. Overwegende dat de vereisten voor schorsing met betrekking tot een moeilijk te herstellen ernstig nadeel en tot ernstige annulatiemiddelen ten aanzien van het eerste bestreden besluit zijn vervuld,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 13 november 1996 krachtens hetwelk de rechtspleging bij dringende omstandigheden voorzien bij de wet van 26 juli 1962 betreffende de onteigeningen ten algemenen nutte en de concessies voor de bouw van autosnelwegen, dient te worden toegepast op de onroerende goederen aangeduid op het kadastraal plan nr. 28.104, met het oog op de verwezenlijking van een bouwvrije zone achter de drempel van baan 25R op de luchthaven Brussel-Nationaal.

Artikel 2.

De vordering wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

Dit arrest zal in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het geschorste besluit.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op veertien oktober 1900 zevenennegentig, door :

de H.	J. BORRET,	kamervoorzitter,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

J. BORRET.