

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 69.976 van 3 december 1997

A. 56.541/XIII-323

In zake : **de Vereniging zonder winstoogmerk
ALGEMEEN EIGENAARS-SYNDICAAT**

die woonplaats heeft gekozen bij
Mrs. Yves RANSCELOT
en Etienne GREGOIRE, advocaten,
avenue Blonden 21
4000 Luik,

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door

1. de Minister van Justitie,
2. de Minister van Binnenlandse Zaken,
3. de Minister van Volksgezondheid,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mrs. Eric MARON en
Dominique GERARD, advocaten,
Kapitein Crespelstraat 2-4
1050 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, XIIIe KAMER,

Gezien het op 21 februari 1994 ingediende verzoekschrift, waarbij de vereniging zonder winstoogmerk NATIONAAL EIGENAARS-SYNDICAAT de nietigverklaring vordert van het koninklijk besluit van 6 december 1993 betreffende het opeisingsrecht van verlaten gebouwen, bedoeld in artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer QUINTIN, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 21 april 1997, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 27 oktober 1997, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 20 november 1997;

Gehoord het verslag van de heer LEROY, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. Y. RANSCELOT, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, en van Mr. E. MARON, advocaat, die voor de verwerende partijen verschijnt;

Gehoord het gedeeltelijk eensluidend advies van de heer QUINTIN, auditeur;

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

Overwegende dat het bestreden besluit uitvoering geeft aan artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet, ingevoegd bij artikel 27 van de wet van

12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving en luidend als volgt :

" Op gemotiveerd verzoek van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn beschikt de burgemeester, vanaf de aanmaning van de eigenaar, over het recht om elk gebouw, dat sedert meer dan zes maanden verlaten is, op te eisen ten einde het ter beschikking te stellen van dakloze personen. Het opeisingsrecht kan slechts uitgeoefend worden binnen een termijn van 6 maand te rekenen vanaf de dag waarop de burgemeester de eigenaar op de hoogte heeft gesteld, en mits een billijke vergoeding.

De Koning bepaalt, bij in Ministerraad overlegd besluit, de grenzen, de voorwaarden en de modaliteiten, volgens dewelke het opeisingsrecht kan uitgeoefend worden. Dit besluit bepaalt ook de procedure, de gebruiksduur, de modaliteiten inzake het op de hoogte stellen van de eigenaar en de mogelijkheden van laatstgenoemde tot verzet tegen de opeising, alsook de berekeningswijzen inzake de vergoedingen."

Overwegende dat artikel 18 van de wet van 12 januari 1993 artikel 591 van het Gerechtelijk Wetboek wijzigt door er een punt 8° in te voegen, dat luidt als volgt :

" Ongeacht het bedrag van de vordering, neemt de vrederechter kennis:

(...)

8° van alle geschillen betreffende de uitoefening door de burgemeester van het opeisingsrecht inzake leegstaande gebouwen, bedoeld in artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet.";

Overwegende dat de verwerende partijen de ontvankelijkheid van het beroep betwisten op de grond dat er geen beslissing is overgelegd van de raad van bestuur van de verzoekende vereniging, waarbij deze beslist een annulatieberoep in te stellen;

Overwegende dat de verzoekende partij op 11 maart 1997 een kopie heeft overgezonden van de notulen van de vergadering van zijn raad van bestuur

d.d. 10 januari 1994, tijdens welke deze beslist heeft een beroep tot nietigverklaring van het koninklijk besluit van 6 december 1993 in te stellen; dat de exceptie niet opgaat;

Overwegende dat de verzoekende partij een eerste middel ontleent aan de schending van de wet van 12 januari 1993; dat zij aanvoert dat bij artikel 591 van het Gerechtelijk Wetboek, gewijzigd door artikel 18 van de wet van 12 januari 1993, de vrederechter de bevoegdheid wordt verleend om uitspraak te doen over ieder geschil betreffende het opeisingsrecht van de burgemeester, en dat het bestreden besluit die bepaling schendt voor zover het een mogelijkheid van verzet tegen de burgemeester regelt, waarbij deze laatste de beslissingsbevoegdheid krijgt, zonder dat voorzien wordt in de mogelijkheid van hoger beroep; dat zij erop wijst dat luidens het koninklijk besluit de enige betwisting waaromtrent de vrederechter kan worden geadieerd, een betwisting is die betrekking heeft op het vaststellen van de vergoeding in het geval er geen akkoord is bereikt, zodat het principe zelf van de opeising niet vóór de vrederechter kan worden aangevochten; dat zij voorts zegt dat dit beroep bij de vrederechter niet geregeld wordt in het bestreden besluit; dat zij in haar memorie van wederantwoord aangeeft dat in drie bepalingen van de administratieve procedure die bij het bestreden besluit geregeld is, staat dat de burgemeester een definitieve beslissing kan nemen, namelijk artikel 5, waarin staat dat indien de eigenaar geen verzet aantekent binnen een maand nadat hij van de opeising op de hoogte is gesteld, er een onweerlegbaar vermoeden bestaat dat hij de opeising aanvaardt, artikel 6, voor zover erin bepaald is dat de burgemeester, wanneer hij de door de eigenaar aangevoerde motieven van verzet aanvaardt, ervan afziet de procedure van opeising voort te zetten, en hij,

wanneer hij de termijn van een maand om op het verzet te reageren "laat verstrijken", het recht verliest om de procedure voort te zetten, zonder dat voor derden die benadeeld zouden zijn, beroep openstaat, en nogmaals artikel 6, voor zover erin staat dat de burgemeester, wanneer hij de motieven van verzet niet aanvaardt, de eigenaar verzoekt om een overeenkomst te sluiten met de gemeente op een tijdstip waarop de eigenaar de zaak niet meer aanhangig kan maken bij de vrederechter om de wettigheid van de beslissing aan te vechten; dat zij voorts in verband met artikel 7 zegt dat "het beroep bij de vrederechter kennelijk niet door het koninklijk besluit geregeld is. Ook al klopt het dat sommige bepalingen opgenomen zijn in het Gerechtelijk Wetboek, toch is niet bekend binnen welke termijnen beroep moet worden ingesteld, of dit beroep schorsende kracht heeft, enz.";

Overwegende dat de verzoekende partij een tweede middel ontleent aan de schending van artikel 6.1. van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, voor zover het bestreden besluit alleen voorziet in een beroep bij de burgemeester, die alleen en in laatste aanleg beslist, en die geen onafhankelijke en onpartijdige rechtbank is, terwijl bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen, eenieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld;

Overwegende dat de verzoekende partij een derde middel ontleent aan de schending van artikel 144 van de Grondwet, voor zover het bestreden besluit geen enkel beroep bij de rechter regelt en de burgemeester verheft tot rechtbank aangezien deze in laatste aanleg

uitspraak doet over het verzet van de eigenaar, terwijl geschillen over burgerlijke rechten uitsluitend tot de bevoegdheid van rechtbanken behoren en het eigendomsrecht en de rechten die daaruit voortvloeien, burgerlijke rechten zijn;

Overwegende dat de verwerende partijen in hoofdzaak antwoorden dat uit geen enkele bepaling van het bestreden besluit blijkt dat dit ertoe zou strekken de algemene bevoegdheid in te perken die bij artikel 591, 8°, van het Gerechtelijk Wetboek aan de vrederechter is toegekend; dat zij van oordeel zijn dat de verschillende geschillen die voor de vrederechter kunnen worden gebracht naar aanleiding van opeisingen die door de burgemeester bevolen zijn, niet in de bestreden handeling hoefden te worden opgesomd, net zo min als daarin de procedure hoefde te worden bepaald om een geschil bij die rechter aanhangig te maken, of in beroepsmogelijkheden tegen zijn uitspraken hoefde te voorzien, aangezien al die zaken in het Gerechtelijk Wetboek geregeld zijn; dat voor hen alle geschillen betreffende het opeisingsrecht overeenkomstig artikel 591, 8°, van het Gerechtelijk Wetboek tot de bevoegdheid van de vrederechter behoren; dat zij stellen, daarbij steunende op een artikel uit de rechtsleer, dat in de bestreden handeling uitdrukkelijk verwezen wordt naar de bevoegdheid van de vrederechter, doch uitsluitend om het bedrag van de vergoeding te bepalen, omdat die handeling eigenlijk ertoe strekt de burgemeester te verplichten zelf, ambtshalve, deze kwestie bij de rechter aanhangig te maken wanneer de partijen er niet in geslaagd zijn terzake een overeenkomst te sluiten; dat zij voorts zeggen dat het bestreden besluit de mogelijkheid niet opheft om bij de rechtbank van eerste aanleg hoger beroep aan te tekenen tegen de beslissing van de vrederechter, dat het de burgemeester niet verheft tot administratieve rechtbank,

maar enkel een administratieve procedure oplegt voordat er een rechtbank wordt geadieerd;

Overwegende, wat de drie middelen samen betreft, dat artikel 25 van het voorontwerp dat de wet van 12 januari 1993 is geworden en dat voor advies is voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, artikel 134, § 1, van de nieuwe gemeentewet aanvult met twee nieuwe leden, waarvan het tweede als volgt luidt :

" De Koning bepaalt, bij in Ministerraad overlegd besluit, de grenzen, de voorwaarden en de modaliteiten, volgens dewelke het recht op opeising kan uitgevoerd worden. Hij bepaalt de procedure, de duur van gebruik, de modaliteiten inzake het op de hoogte stellen van de eigenaar en zijn mogelijkheden tot verzet tegen de opeising, alsook de berekeningswijzen van schadeloosstelling en de na te leven procedure in geval van betwisting."

dat de afdeling wetgeving in het advies dat zij op 7 juli 1992 over dit ontwerp heeft uitgebracht, onder meer opmerkt dat "daar artikel 17 van het ontwerp het beslechten van de geschillen waartoe de hier besproken bepaling aanleiding kan geven aan de vrederechter heeft opgedragen, (...) *in fine* van het laatste lid van deze bepaling de woorden "en de na te leven procedure in geval van betwisting" (moeten) worden geschrapt"; dat deze woorden als gevolg van die opmerking uit de tekst zijn weggelaten; dat de wordingsgeschiedenis van deze bepaling de eerste betekenis van de tekst bevestigt, waarbij de Koning niet de bevoegdheid krijgt om het gerechtelijk aspect van de opeising te regelen, dat krachtens artikel 591, 8°, van het Gerechtelijk Wetboek tot de bevoegdheid van de vrederechter behoort en geregeld is door de gezamenlijke voorschriften van dit Wetboek;

Overwegende dat daaruit volgt dat artikel 134bis, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet

alleen betrekking heeft op de administratieve fase van de opeising en dat "de mogelijkheden van verzet tegen de opeising" waarvan daarin sprake is, alleen betrekking hebben op een administratieve procedure van verzet; dat de middelen, voor zover hierbij wordt aangeklaagd dat het bestreden besluit geen beroep bij de vrederechter regelt, niet gegrond zijn;

Overwegende dat artikel 5 van het bestreden besluit bepaalt dat de burgemeester, voordat hij een beslissing tot opeising kan nemen, en vervolgens een besluit tot opeising kan uitvoeren, de eigenaar ervan op de hoogte moet brengen dat hij van plan is het eigendom op te eisen, die dan over een termijn van een maand beschikt om "zijn gemotiveerd verzet tegen de voorgenomen opeising" te laten kennen, en dat indien de eigenaar "van deze mogelijkheid geen gebruik maakt, (...) hij onweerlegbaar vermoed (wordt) de opeising te aanvaarden"; dat, tenzij iedere strekking aan het bijwoord "onweerlegbaar" ontnomen wordt, deze bepaling begrepen moet worden alsof zij de eigenaar die niet binnen de termijn verzet heeft aangetekend, verbiedt het principe van de opeising nog op enige manier te betwisten en inzonderheid de vrederechter daaromtrent te adriëren;

Overwegende dat de wet de Koning niet machtigt om het recht van de eigenaar te beperken om ieder geschil betreffende de uitoefening van het opeisingsrecht bij de vrederechter aanhangig te maken; dat in artikel 5, § 2, tweede zin, van het bestreden besluit de wettelijke machtiging waarop het artikel steunt, overschreden wordt; dat de middelen tot op die hoogte gegrond zijn;

Overwegende dat deze bepaling, voor zover de middelen de wettigheid betwisten van artikel 6, §§ 1, 2

en 4, betreffende de termijn waarover de burgemeester beschikt om uitspraak te doen over het verzet, het geval dat de burgemeester gunstig beschikt op dit verzet en het sluiten van een overeenkomst tussen de burgemeester en de eigenaar wanneer laatstgenoemde hiermee akkoord gaat, geen nadeel berokkent aan de eigenaars en dat de verzoekende partij als vereniging die tot doel heeft het privé-eigendom te beschermen, er geen belang bij heeft de nietigverklaring ervan te vorderen; dat de middelen wat dat betreft onontvankelijk zijn;

Overwegende dat, voor zover de middelen de wettigheid van artikel 7 van het bestreden besluit betwisten, in deze bepaling onder meer staat dat de burgemeester zeven werkdagen nadat hij het opeisingsbesluit heeft uitgevaardigd, het initiatief neemt om de vrederechter te adiëren om het bedrag van de billijke vergoeding vast te stellen die aan de eigenaar verschuldigd is; dat zij niet kan worden uitgelegd alsof zij het recht van de eigenaar om de vrederechter te adiëren, beperkt; dat de middelen wat dat betreft op een verkeerde uitleg van de bestreden handeling steunen en niet gegrond zijn;

Overwegende dat de verzoekende partij een vierde middel ontleent aan de schending van artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek, voor zover artikel 4 van het bestreden besluit de gemeente, het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, een sociale huisvestingsmaatschappij of iedere andere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon, toestaat werkzaamheden uit te voeren opdat het gebouw geschikt zou zijn om als woning te worden gebruikt, werkzaamheden die ofwel bij een overeenkomst worden vastgelegd, ofwel eenzijdig door de burgemeester, en waarvan het bedrag wordt afgetrokken van de vergoeding die verschuldigd is aan de eigenaar, terwijl de wet van 12 januari 1993 niet toestaat dat de

eigenaar verplicht wordt op zijn kosten werkzaamheden uit te voeren in zijn gebouw, zodat de Koning de bevoegdheden die Hem bij de wet van 12 januari 1993 zijn toegekend, overschreden heeft en aldus artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek heeft geschonden; dat zij voorts in haar wederantwoord stelt dat artikel 10 van het bestreden besluit, dat voorziet in de mogelijkheid om een einde te maken aan de opeising, ook in strijd is met artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek, aangezien de eigenaar niet kan vragen dat een einde wordt gemaakt aan de opeising om het gebouw te verkopen, te verhuren of er herstellings-, verbouwings-, of vernieuwingswerkzaamheden in uit te voeren;

Overwegende dat de wet de mogelijkheid heeft ingesteld om ieder verlaten gebouw op te eisen "ten einde het ter beschikking te stellen van dakloze personen"; dat dat doel pas kan worden bereikt indien de gebouwen in kwestie in bewoonbare staat verkeren; dat aangezien het gaat om gebouwen die sedert meer dan zes maanden verlaten zijn, verwacht kan worden dat zij in slechte staat zijn en dat er werkzaamheden moeten worden uitgevoerd om ze opnieuw bewoonbaar te maken; dat om na te gaan wat de "billijke vergoeding" is die aan de eigenaar verschuldigd is, het de Koning toegestaan is, in het kader van de bevoegdheid die Hem bij de wet is toegekend, te bepalen op welke wijze de vergoeding wordt berekend, rekening te houden met de staat van het gebouw en de kosten om het gebouw weer in orde te brengen af te trekken van het bedrag van de vergoeding die gestort zou worden indien de woning instapklaar zou zijn; dat artikel 4, § 2, en artikel 9, § 3, tweede lid, van het bestreden besluit hun rechtsgrond ontleen aan artikel 134bis, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet, waarbij de Koning gemachtigd wordt enerzijds de nadere regelen vast te stellen volgens welke het opeisingsrecht

kan worden uitgeoefend en, anderzijds, de wijze waarop de vergoeding wordt berekend;

Overwegende dat de verzoekende partij, voor zover het middel gericht is tegen de tweede zin van artikel 4, § 2, in de processtukken geen enkele kritiek uit op die bepaling;

Overwegende dat het middel niet gegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partij een vijfde middel ontleent aan de schending van artikel 10 van de Grondwet en aan "een buitensporige bevoegdheid die aan het plaatselijk bestuur is verleend", aangezien het bestreden besluit bepaalt dat de burgemeester een bijgewerkte lijst moet opstellen van de gebouwen die sedert meer dan zes maanden verlaten zijn, dat hij moet nagaan wie de eigenaars zijn en hen ervan op de hoogte moet brengen dat hun gebouw in het register is opgenomen, dat de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn een gemotiveerd verzoekschrift stuurt naar de burgemeester en de burgemeester binnen een maand bepaalt welke gebouwen opgeëist zullen worden, rekening houdend met onder meer de kosten van de vereiste werkzaamheden en de duur van de opeisingen waarom in het verzoekschrift is verzocht, terwijl de burgemeester, nadat hij die criteria in aanmerking heeft genomen, nog de keuze heeft tussen verschillende gebouwen, dat hij dus zal moeten bepalen welke gebouwen opgeëist zullen worden, zonder dat hij daarbij zijn keuze nader moet motiveren en dat de eigenaars zich alleen maar bij die keuze kunnen neerleggen en dus ongelijk behandeld worden ten opzichte van de andere eigenaars; dat zij voorts stelt dat het bestreden besluit de burgemeester niet alleen vrij laat kiezen welke gebouwen worden opgeëist, maar ook de mogelijkheid biedt om verbouwingsvoorstellen van de eigenaar af te

wijzen en hem de kosten op te leggen voor een verbouwing zoals hij het wil; dat zij daaruit besluit dat dit besluit, "dat verder gaat dan de machtigingswet", machtsoverschrijding oplevert; dat zij in haar wederantwoord stelt dat op de lijst met verlaten gebouwen op geen enkele wijze toezicht wordt uitgeoefend, dat de burgemeester een te grote vrijheid geniet bij het kiezen uit de woningen die op de lijst staan, wat tot misbruik kan leiden en ongelijkheid kan doen ontstaan, en dat de beoordelingsbevoegdheid van de burgemeester met betrekking tot de lijst, de keuze van de gebouwen die zullen worden opgeëist, de mogelijkheid om te onderhandelen over de overeenkomsten en om voorstellen van de eigenaar af te wijzen, de eigenaar renovatiewerken op te leggen en hem een termijn op te leggen zonder dat hij de mogelijkheid heeft een einde te maken aan de opeising van het gebouw tenzij op grond van artikel 10, verder gaat dan wat is toegestaan bij artikel 27 van de wet van 12 januari 1993;

Overwegende dat het onderscheid dat wordt gemaakt tussen de eigenaars naargelang zij een gebouw bezitten dat kan worden opgeëist of niet, rechtstreeks voortvloeit uit de wet van 12 januari 1993, waarbij de opeising van "elk gebouw dat (...) verlaten is" wordt toegestaan, en waarvan niet wordt betwist dat het verenigbaar is met artikel 10 van de Grondwet; dat de toekenning van discretionaire bevoegdheid aan een overheid bovendien geen afbreuk doet aan de regel dat iedereen gelijk is voor de wet, met dien verstande dat die bevoegdheidsverlening niet begrepen kan worden alsof de burgemeester daarbij gemachtigd wordt zijn bevoegdheid willekeurig toe te passen; dat de wettigheid van de beslissingen van de burgemeester in alle opzichten door de vrederechter kan worden gecontroleerd; dat het middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt artikel 5, § 2, tweede zin, van het koninklijk besluit van 6 december 1993 betreffende het opeisingsrecht van verlaten gebouwen, bedoeld in artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet.

Artikel 2.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

Artikel 4.

De kosten, bepaald op 4.000 frank, komen ten laste van de Belgische Staat.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de XIIIe kamer, op drie december 1900 zevenennegentig door :

de HH.	HANOTIAU,	kamervoorzitter,
	LEROY,	staatsraad,
	QUERTAINMONT,	staatsraad,
Mevr.	MALCORPS,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD
VAN STATE, GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.