CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 69.976 du 3 décembre 1997

A.56.541/XIII-323

En cause : **l'Association sans but lucratif SYNDICAT NATIONAL DES PROPRIETAIRES**,

ayant élu domicile chez
Mes Yves RANSCELOT
et Etienne GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par

1. le Ministre de la Justice,
2. le Ministre de l'Intérieur,
3. le Ministre de la Santé publique,

ayant élu domicile chez
Mes Eric MARON et
Dominique GERARD, avocats,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 février 1994 par l'association sans but lucratif SYNDICAT NATIONAL DES PROPRIETAIRES qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134bis de la nouvelle loi communale;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. QUINTIN, auditeur au Conseil d’Etat;

Vu l’ordonnance du 21 avril 1997 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l’ordonnance du 27 octobre 1997, notifiée aux parties, fixant l’affaire à l’audience du 20 novembre 1997;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, conseiller d’Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Y. RANSCELOT, avocat, comparaissant pour la requérante et Me E. MARON, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis en partie conforme, M. QUINTIN, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d’Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que l’arrêté attaqué pourvoit à l’application de l’article 134bis de la nouvelle loi communale, inséré par l’article 27 de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d’urgence pour une société plus solidaire, et rédigé comme suit :

« Sur requête motivée du président du conseil de l’aide sociale, le bourgmestre dispose à partir de la mise en demeure du propriétaire d’un droit de réquisition de tout immeuble abandonné depuis plus de six mois, afin de le mettre à la disposition de personnes sans abri. Le droit de réquisition ne peut s’exercer que dans un délai de six mois prenant cours à dater de l’avertissement adressé par le bourgmestre au propriétaire et moyennant un juste dédommagement.

Le Roi définit, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les limites, les conditions et les modalités dans lesquelles le droit de réquisition peut être exercé. Cet arrêté fixe également la procédure, la durée d'occupation, les modalités d'avertissement du propriétaire et ses possibilités d'opposition à la réquisition ainsi que les modes de calcul du dédommagement»;

Considérant que l'article 18 de la loi du 12 janvier 1993 modifie l'article 591 du Code judiciaire en y réinsérant un 8° ainsi libellé :

« Le juge de paix connaît, quel que soit le montant de la demande :

(...)

8° de toutes contestations relatives à l'exercice du droit de réquisition exercé par le bourgmestre des immeubles abandonnés visés à l'article 134bis de la nouvelle loi communale»;

Considérant que les parties adverses contestent la recevabilité du recours au motif qu'il n'est pas produit de décision du conseil d'administration de l'association requérante décidant de former le recours en annulation;

Considérant que la requérante a transmis le 11 mars 1997 une copie du procès-verbal de la réunion du 10 janvier 1994 de son conseil d'administration décidant d'introduire un recours en annulation de l'arrêté royal du 6 décembre 1993; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de la loi du 12 janvier 1993; qu'elle fait valoir que l'article 591 du Code judiciaire modifié par l'article 18 de la loi du 12 janvier 1993 donne pouvoir au juge de paix pour régler toute contestation concernant le droit de réquisition du bourgmestre, et que l'arrêté attaqué viole cette disposition en tant qu'il organise une opposition adressée au bourgmestre et confère à ce dernier le pouvoir de décision, sans appel; qu'elle relève que la seule contestation prévue par l'arrêté royal qui soit susceptible d'être tranchée devant le juge de

paix, est la fixation du dédommagement si les parties n'ont pas trouvé d'accord, de sorte que le principe de la réquisition ne peut être contesté devant le juge de paix; qu'elle ajoute que ce recours devant le juge de paix n'est pas organisé par l'arrêté attaqué; que, dans le mémoire en réplique, elle précise que la procédure administrative organisée par l'arrêté attaqué permet que des décisions définitives soient prises par le bourgmestre en trois de ses dispositions, à savoir l'article 5, qui prévoit que si le propriétaire ne fait pas opposition dans le délai d'un mois à partir de l'avertissement de la réquisition, il est irréfragablement présumé accepter la réquisition, l'article 6, en tant qu'il prévoit que lorsque le bourgmestre accueille favorablement les motifs d'opposition invoqués par le propriétaire, il renonce à poursuivre la réquisition, et que dans l'hypothèse où il laisse «passer» le délai d'un mois pour répondre à l'opposition, il est forclos pour poursuivre la procédure, sans qu'il soit ouvert de recours aux tiers qui seraient lésés, et l'article 6 encore, en tant qu'il prévoit que lorsque le bourgmestre n'accueille pas les motifs d'opposition, il invite le propriétaire à conclure avec la commune une convention, à un moment où le propriétaire n'aura plus la possibilité de se pourvoir devant le juge de paix pour contester la légalité de la décision; qu'elle ajoute, à propos de l'article 7, que «le recours devant le juge de paix n'est manifestement pas organisé par l'arrêté royal. S'il est vrai que certaines dispositions sont donc prévues par le Code judiciaire, on ignore cependant dans quels délais le recours peut être introduit, si celui-ci est suspensif, etc.»;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 6.1. de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que l'arrêté attaqué n'organise qu'un recours devant le bourgmestre qui statue seul et en dernier ressort, et qui n'est pas un tribunal indépendant

et impartial, alors que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 144 de la Constitution, en ce que l'arrêté attaqué n'organise aucun recours judiciaire et érige le bourgmestre en juridiction puisque celui-ci statue en dernier ressort sur l'opposition du propriétaire, alors que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux et que le droit de propriété et ses corollaires sont des droits civils;

Considérant que les parties adverses répondent en substance qu'il ne résulte d'aucune disposition de l'arrêté attaqué que celui-ci entendrait restreindre la compétence générale octroyée au juge de paix par l'article 591, 8°, du Code judiciaire; qu'elles estiment qu'il n'appartenait pas à l'acte attaqué d'énumérer les diverses contestations qui peuvent être portées devant le juge de paix au sujet des réquisitions ordonnées par le bourgmestre, pas plus qu'il ne lui appartenait de déterminer la procédure à suivre pour porter une contestation devant ce juge, ou d'organiser des voies de recours contre les jugements de celui-ci, toutes ces questions étant réglées par le Code judiciaire; que, pour elles, toutes les contestations relatives au droit de réquisition relèvent de la compétence du juge de paix conformément à l'article 591, 8°, du Code judiciaire; qu'elles affirment, en se fondant sur un article de doctrine, que si l'acte attaqué ne vise expressément la compétence du juge de paix que pour déterminer le montant du dédommagement, c'est en réalité parce qu'il entend obliger le bourgmestre à saisir lui-même, d'office, le juge de cette question quand les parties n'ont pu conclure de convention à cet égard;

qu’elles ajoutent que l’arrêté attaqué ne supprime pas la faculté d’interjeter appel des décisions du juge de paix devant le tribunal de première instance, qu’il n’érige pas le bourgmestre en juridiction administrative, mais qu’il impose seulement une procédure administrative préalable à la saisine des juridictions;

Considérant, sur les trois moyens réunis, que dans l’avant-projet devenu la loi du 12 janvier 1993, qui a été soumis à l’avis de la section de législation du Conseil d’Etat, l’article 25 complétait le paragraphe 1er de l’article 134 de la nouvelle loi communale par deux nouveaux alinéas, dont le second était ainsi rédigé :

« Le Roi définit par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les limites, les conditions et les modalités dans lesquelles le droit de réquisition peut être exercé. Il fixe la procédure, la durée d’occupation, les modalités d’avertissement du propriétaire et ses possibilités d’opposition à la réquisition ainsi que les modes de calcul du dédommagement et la procédure à respecter en cas de contestation»;

que, dans l’avis qu’elle a donné le 7 juillet 1992 sur ce projet, la section de législation a fait notamment observer que «l’article 17 du projet ayant chargé le juge de paix de trancher les litiges auxquels peut donner lieu la disposition sous revue, il y a lieu de supprimer, à la fin du dernier alinéa de cette disposition, les mots "et la procédure à respecter en cas de contestation"»; qu’à la suite de cette observation, ces mots ont été omis du texte; que la genèse de cette disposition confirme le sens premier du texte, qui n’attribue pas au Roi le pouvoir de régler la phase judiciaire de la réquisition, laquelle, en vertu de l’article 591, 8°, du Code judiciaire, ressortit au juge de paix, et qui est régie par l’ensemble des règles prévues par ce Code;

Considérant qu’il s’ensuit que l’article 134bis, alinéa 2, de la nouvelle loi communale ne concerne que la phase administrative de la réquisition, et que «les

possibilités d'opposition à la réquisition» qu'il mentionne ne concernent qu'une procédure administrative d'opposition; qu'en tant qu'ils reprochent à l'arrêté attaqué de ne pas organiser le recours devant le juge de paix, les moyens ne sont pas fondés;

Considérant que l'article 5 de l'arrêté attaqué prévoit qu'avant de pouvoir prendre une décision de réquisition et, ensuite, un arrêté de réquisition, le bourgmestre doit avertir le propriétaire de son intention de réquisitionner, lequel dispose d'un délai d'un mois pour faire valoir «son opposition motivée à la réquisition envisagée», et que si le propriétaire «ne fait pas usage de cette faculté, il est irréfragablement présumé accepter la réquisition»; qu'à moins de priver de toute portée l'adverbe «irréfragablement», cette disposition doit être comprise comme interdisant au propriétaire qui n'a pas envoyé son opposition dans le délai, d'encore contester de quelque manière que ce soit le principe de la réquisition, et notamment de saisir le juge de paix à ce sujet;

Considérant que la loi n'autorise pas le Roi à restreindre le droit du propriétaire de saisir le juge de paix de toute contestation relative à l'exercice du droit de réquisition; qu'en sa seconde phrase, l'article 5, § 2, de l'arrêté attaqué excède l'habilitation législative sur laquelle il se fonde; que les moyens, dans cette mesure, sont fondés;

Considérant, en tant que les moyens contestent la légalité de l'article 6, §§ 1er, 2 et 4, relatif au délai imparti au bourgmestre pour statuer sur l'opposition, au cas où le bourgmestre fait droit à celle-ci et la conclusion d'une convention entre le bourgmestre et le propriétaire en cas d'accord de ce dernier, que cette disposition ne fait pas grief aux propriétaires et que la requérante, en sa qualité d'association ayant pour objet la défense de la propriété privée, n'a pas intérêt à en poursuivre

l’annulation; que, dans cette mesure, les moyens sont irrecevables;

Considérant, en tant que les moyens critiquent la légalité de l’article 7 de l’arrêté attaqué, que cette disposition prévoit notamment que, sept jours ouvrables après avoir pris l’arrêté de réquisition, le bourgmestre prend l’initiative de saisir le juge de paix en vue de déterminer le montant du juste dédommagement dû au propriétaire; qu’elle ne peut être interprétée comme limitant le droit du propriétaire de saisir le juge de paix; que les moyens reposent, dans cette mesure, sur une interprétation inexacte de l’acte attaqué et ne sont pas fondés;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation de l’article 544 du Code civil, en ce que l’article 4 de l’arrêté attaqué permet à la commune, au centre public d’aide sociale, à une société de logement social ou à toute autre personne morale de droit public ou privé, d’effectuer des travaux pour que l’immeuble soit propre à l’usage d’habitation, travaux qui sont déterminés soit par une convention, soit unilatéralement par le bourgmestre et dont le montant est déduit du dédommagement dû au propriétaire, alors que la loi du 12 janvier 1993 ne permet pas d’imposer au propriétaire des travaux effectués dans son immeuble à ses frais, de sorte qu’ayant outrepassé les pouvoirs qui Lui sont octroyés par la loi du 12 janvier 1993, le Roi a violé l’article 544 du Code civil; qu’en réplique, elle ajoute que l’article 10 de l’arrêté attaqué, qui prévoit la possibilité de mettre fin à la réquisition, est également contraire à l’article 544 du Code civil puisque le propriétaire ne pourra pas demander qu’il soit mis fin à la réquisition afin de vendre l’immeuble, de le donner en location ou d’y effectuer des travaux soit de reconstruction, soit de transformation, soit de rénovation;

Considérant que la loi a instauré la possibilité de réquisitionner tout immeuble abandonné «afin de le mettre à la disposition de personnes sans abri»; que ce but ne peut être atteint que si les immeubles en question sont en état d'être occupés; que, s'agissant d'immeubles abandonnées depuis plus de six mois, il est prévisible qu'ils soient en mauvais état et que des travaux soient nécessaires pour les rendre habitables; que, dans l'appréciation du «juste dédommagement» dû au propriétaire, il est permis au Roi, dans l'usage du pouvoir que la loi Lui attribue de fixer les modes de calcul du dédommagement, de tenir compte de l'état de l'immeuble et d'imputer le coût de la mise en état sur le montant de l'indemnité qui serait versée si l'immeuble était immédiatement habitable; que l'article 4, § 2, et l'article 9, § 3, alinéa 2, de l'arrêté attaqué trouvent un fondement dans l'article 134bis, alinéa 2, de la nouvelle loi communale, qui habilite le Roi à fixer, d'une part, les modalités selon lesquelles le droit de réquisition peut être exercé et, d'autre part, les modes de calcul du dédommagement;

Considérant, en tant que le moyen serait dirigé contre la seconde phrase de l'article 4, § 2, que la requérante ne formule, dans les écrits de procédure, aucune critique contre cette disposition;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de la violation de l'article 10 de la Constitution et d'un «excès de pouvoir accordé au pouvoir local», en ce que l'arrêté attaqué prévoit que le bourgmestre doit mettre à jour un inventaire des immeubles abandonnés depuis plus de six mois, qu'il doit identifier les propriétaires et leur notifier l'inscription de leur immeuble dans le registre, que le président du conseil de l'aide sociale adresse au bourgmestre une requête motivée et que le bourgmestre détermine, dans le mois, les immeu-

bles à réquisitionner en tenant compte notamment du coût des travaux nécessaires et de la durée des réquisitions sollicitées dans la requête, alors qu'outre ces critères, le bourgmestre aura le choix entre plusieurs immeubles, qu'il devra donc déterminer les immeubles à réquisitionner sans avoir à justifier plus avant son choix et que les propriétaires ne pourront que se soumettre à ce choix et se trouveront donc dans une situation d'inégalité par rapport à d'autres propriétaires; qu'elle ajoute que l'arrêté attaqué donne non seulement au bourgmestre une liberté de choix des réquisitions mais également la possibilité de refuser les propositions de transformation du propriétaire et de lui imposer à ses frais la transformation selon son bon vouloir; qu'elle conclut que cet arrêté, «allant au-delà de la loi d'habilitation», est constitutif d'un excès de pouvoir; qu'elle précise en réplique que l'inventaire des immeubles abandonnés n'est soumis à aucun contrôle, que la possibilité donnée au bourgmestre de choisir parmi les immeubles repris à l'inventaire est trop importante et est susceptible de créer des abus ainsi que des inégalités, et que le pouvoir d'appréciation du bourgmestre, quant à l'inventaire, au choix des immeubles à réquisitionner, à la possibilité de négocier les conventions et de refuser les propositions faites par le propriétaire, d'imposer des travaux de rénovation au propriétaire et de lui imposer une durée sans possibilité de mettre fin à la réquisition de l'immeuble sauf application de l'article 10, va au-delà de ce qui est permis par l'article 27 de la loi du 12 janvier 1993;

Considérant que la distinction qui est faite entre les propriétaires selon qu'ils possèdent un immeuble susceptible d'être réquisitionné ou non découle directement de la loi du 12 janvier 1993 qui permet la réquisition de «tout immeuble abandonné» et dont la compatibilité avec l'article 10 de la Constitution n'est pas contestée; que, par ailleurs, l'attribution d'un

pouvoir discrétionnaire à une autorité n'enfreint pas la règle de l'égalité devant la loi, étant entendu que cette attribution ne peut être interprétée comme autorisant le bourgmestre à faire un usage arbitraire de sa compétence; que la légalité des décisions du bourgmestre est soumise, sous tous ses aspects, au contrôle du juge de paix; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'article 5, § 2, seconde phrase, de l'arrêté royal du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134bis de la nouvelle loi communale.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté partiellement annulé.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de l'Etat belge.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le trois décembre 1900 nonante-sept par :

MM. HANOTIAU, président de chambre,
LEROY, conseiller d’Etat,
QUERTAINMONT, conseiller d’Etat,
M^me^ MALCORPS, greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.