KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 9 april 1993 door de Minister van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende uitvoering van de bepalingen van 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", heeft op 25 mei 1993 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement, le 9 avril 1993, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution des dispositions 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", a donné le 25 mai 1993 l'avis suivant :

STREKKING EN INHOUD VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp beoogt uitvoering te geven 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, welke bepaling luidt als volgt :

> "Artikel 134bis. 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 teneinde 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".

Het ontwerp bepaalt vooreerst wat dient te worden verstaan onder "eigenaar" en "leegstaand gebouw", en geeft een opsomming van vermoedens en gegevens op grond waarvan een gebouw als niet-leegstaand dient te worden aangemerkt (artikelen 1 en 2). Luidens artikel 3 dient een register van de leegstaande gebouwen te worden bijgehouden. Artikel 4 bepaalt dat indien gedurende de opeising de eigenaar zelf het gebouw wil betrekken, bij ontstentenis van

een eigen woning, de opeising vervroegd kan beëindigd worden. De artikelen 5 tot 9 regelen de procedure van de opeising. Artikel 10 regelt het geval waarin op grond van de artikelen 5 tot 9 geen overeenkomst kan worden bereikt met de eigenaar. Artikel 11 bepaalt de wijze waarop de gebruiksduur wordt vastgesteld. De artikelen 12, 13 en 14 schrijven voor hoe de aan de eigenaar verschuldigde vergoeding wordt berekend en betaald. De artikelen 15 en 16 betreffen de inwerkingtreding en de uitvoering van het besluit.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het ontwerp werd in hoofdstukken ingedeeld aan de hand van de begrippen "grenzen", "voorwaarden" en "modaliteiten", welke worden gehanteerd in de wetsbepaling waarin het ontwerp zijn rechtsgrond vindt. Daar die begrippen evenwel niet al de te regelen aspecten betreffen (onder meer de procedure), heeft de gekozen methode tot geen overzichtelijke regeling kunnen leiden.

Zo is het bijvoorbeeld onlogisch reeds in artikel 4 te bepalen onder welke omstandigheden de eigenaar kan vragen aan de opeising een einde te maken, terwijl deze pas in artikel 8 wordt geregeld.

Het is even onlogisch artikel 9, waarin wordt vastgesteld welke elementen moeten worden opgenomen in de verwittiging bedoeld in artikel 7, niet onmiddellijk bij dit laatste artikel te laten aansluiten en tussen beide artike-

len bepalingen in te voegen die op verdere stadia van de procedure betrekking hebben.

Een logische opbouw van het ontwerp zou er kunnen in bestaan onderscheiden hoofdstukken te wijden :

- aan de bepalingen betreffende het opmaken en bijhouden van het register van de verlaten gebouwen;

- aan de bepalingen met betrekking tot de procedures die moeten worden gevolgd wanneer het erom gaat een verlaten gebouw concreet ter beschikking van daklozen te stellen, waarbij dan best de diverse stadia van de procedure in afzonderlijke afdelingen worden geregeld en voor elk stadium de onderscheiden hypothesen duidelijk uit elkaar worden gehouden door er bijvoorbeeld afzonderlijke artikelen aan te wijden;

- aan de aan de diverse procedures gemene bepalingen inzake de gebruiksduur en de billijke vergoeding;

- aan de slotbepalingen.

De stellers van het ontwerp zullen tevens moeten nagaan of de regelingen inzake het opmaken en bijhouden van het register van de verlaten gebouwen niet nader dienen te worden uitgewerkt en of onder meer niet reeds in dat stadium van de procedure moet worden voorzien in de mogelijkheid om tegen de inschrijving in het register een bezwaarschrift in te dienen of eventueel een administratief beroep in te stellen.

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontwerp aan een grondige omwerking toe is, waarna het desgevallend opnieuw aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voor advies zal moeten worden voorgelegd.

De hiernavolgende bijzondere opmerkingen moeten met dat voorbehoud worden gelezen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Men stelle het opschrift beter als volgt :

"Koninklijk besluit tot regeling van het opeisingsrecht inzake verlaten gebouwen, bedoeld in artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet".

Aanhef.

In het eerste lid dient de wet van 12 januari 1993 enkel met haar datum te worden vermeld.

Het tweede lid moet worden geschrapt daar de Regering niet verplicht was het bedoelde advies in te winnen.

Artikel 1.

1. Om beter te doen uitkomen dat het besluit enkel van toepassing is op gebouwen die in volle eigendom aan één of meer eigenaars toebehoren en om tevens nauwer aan te sluiten bij de terminologie van artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet, vervange men het eerste lid door de volgende bepalingen :

"Dit besluit is van toepassing op de verlaten (niet : leegstaande) gebouwen die in volle eigendom toebehoren aan één of meer eigenaars.

Onder verlaten gebouw wordt verstaan het gebouwd onroerend goed dat ...".

2. In het tweede lid schrijve men "onroerende voorheffing" in plaats van "grondbelasting".

3. In 2° van het derde lid moet worden verduidelijkt wat onder "werken" wordt begrepen, zoniet zijn de geringste werken van die aard dat ze de opeising verhinderen. Een meer adequate term ware bijvoorbeeld "grove herstellingen". Wat de uitgedrukte wil tot herbouwen, verbouwen of vernieuwen betreft, is de gemachtigde ambtenaar het ermee eens dat indien geen termijn wordt bepaald binnen welke de werken moeten aanvangen of beëindigd worden, misbruik niet uitgesloten is.

Artikel 2.

Deze bepaling betreft een bijzonder geval van het leegstaan om een rechtsgeldige reden en is, zoals blijkt uit het gebruik van de woorden "onder meer", louter exemplatief. Indien ze wordt behouden, dient ze in ieder geval te worden samengevoegd met artikel 1, derde lid, 3°. Het kan bovendien bevreemden dat hier enkel gewag wordt gemaakt van het verhuren en niet van het verkopen.

Artikel 3.

1. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat met het bijhouden van een register wordt bedoeld een inventaris van de sinds meer dan zes maanden verlaten gebouwen. Het register moet bijgevolg permanent worden bijgewerkt. Het gebruik van de term "telling" geeft de indruk dat één of meer keer ’s jaars een telling wordt gehouden.

2. Er dient gepreciseerd te worden op welke wijze de kennisgeving van de inschrijving in het register aan de eigenaars gebeurt.

Artikel 4.

1. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat de bepalingen van paragraaf 1 geïnspireerd zijn op de huurwetgeving (Boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling II, artikel 3, van het Burgerlijk Wetboek). Vergeleken met de

bepalingen van het Burgerlijk Wetboek, is de ontworpen regeling echter strenger : "de verhuurder kan (immers) de huurovereenkomst ... beëindigen ... indien hij voornemens is het goed persoonlijk en werkelijk te betrekken ...", dus niet enkel indien hij zelf niet meer over een woning beschikt die hem als hoofdverblijf kan dienen.

Er wordt klaarblijkelijk slechts voor één geval voorzien in de mogelijkheid om de stopzetting van de opeising te vragen. A contrario moet daaruit worden afgeleid dat dit niet kan indien de eigenaar een koper of een huurder vindt of indien hij het gebouw wil herbouwen, verbouwen of renoveren.

In dit verband moet de vraag worden gesteld in hoeverre de opeising afbreuk kan doen aan het beschikkingsrecht van de eigenaar. Hieromtrent heeft de Minister in de bevoegde Kamercommissie verklaard : "Daarover mag echter geen misverstand heersen : het is niet de bedoeling het eigendomsrecht te beknotten, maar wel misbruik ervan te bestraffen wanneer zulks indruist tegen het algemeen belang" (Parl. St., Kamer, 1991-1992, nr. 630/5, p. 8-9) en verder : "Het feit dat een gebouw leeg staat is op zich niet voldoende om het pand te kunnen opeisen. Die opeising doet immers afbreuk aan het recht van de eigenaar om een oneigenlijk gebruik van zijn goed te maken en vindt dan ook alleen rechtvaardiging in de noodzaak om iets aan de ondraaglijke levensomstandigheden van de daklozen te doen" (idem, p. 34).

Uit deze passussen mag worden afgeleid dat het niet de bedoeling van de wetgever was om afbreuk te doen aan het beschikkingsrecht van de eigenaar, doch enkel aan het recht

om het goed oneigenlijk te gebruiken. Men kan zich derhalve afvragen of de regeling niet moet worden aangevuld in die zin dat ook in andere hypothesen dan de in het ontwerp bedoelde een einde moet kunnen worden gemaakt aan de opeising.

2. In het derde lid van paragraaf 1 moet worden aangegeven wanneer de bedoelde termijn begint te lopen.

Artikel 5.

Men schrijve in het eerste lid : "Het opeisingsrecht kan niet worden uitgeoefend, indien ...".

Artikel 6.

Het kan aanbeveling verdienen in het eerste lid een termijn te bepalen binnen welke de burgemeester moet beslissen over het verzoek van de voorzitter van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

Voorts ware het beter uitdrukkelijk te bepalen dat de burgemeester rekening houdt met de gevraagde gebruiksduur.

Artikel 7.

1. Het derde lid van paragraaf 1 is een overbodige herhaling van een voorschrift dat reeds in de wet is opgenomen.

2. In paragraaf 2 schrijve men "zijn gemotiveerd verzet" of "zijn middelen van verzet" in plaats van "zijn opmerkingen".

Deze opmerking geldt ook voor artikel 9, 4° en 5°.

Artikel 8.

De rechtszekerheid ware erbij gebaat indien een termijn zou worden bepaald binnen welke de burgemeester een beslissing moet nemen over de door de eigenaar aangevoerde middelen van verzet.

Artikel 11.

In welke akte en door wie de duur van de opeising wordt bepaald, zal blijken uit het verloop van de procedure. In dit artikel kan het volstaan te bepalen welke criteria moeten worden gehanteerd bij het vaststellen van die duur.

PORTEE ET TENEUR DU PROJET.

Le projet tend à mettre en oeuvre l'article 134bis de la nouvelle loi communale, inséré par l'article 27 de la loi du 12 janvier 1993 portant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, disposition qui est formulée comme suit :

> "Article 134bis. 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 6 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".

Le projet dispose en premier lieu ce qu'il convient d'entendre par "propriétaire" et par "immeuble abandonné" et énumère des présomptions et éléments sur la base desquels un immeuble doit être qualifié de non abandonné (articles 1er et 2). Selon l'article 3, il doit être tenu un registre des immeubles abandonnés. L'article 4 dispose que si, en cours de réquisition, le propriétaire entend lui-même occuper l'immeuble, à défaut d'un logement propre, il peut être mis fin anticipativement à la réquisition. Les articles 5 à 9 règlent la procédure de réquisition. L'article 10 règle le cas où aucun accord n'a pu être atteint avec le propriétaire sur la base des articles 5 à 9. L'article 11 détermine le

.../...

mode selon lequel la durée d'occupation est fixée. Les articles 12, 13 et 14 déterminent comment est calculé et payé le dédommagement dû au propriétaire. Les articles 15 et 16 sont relatifs à l'entrée en vigueur et à l'exécution de l'arrêté.

OBSERVATIONS GENERALES.

Le projet est réparti en chapitres sur la base des notions de "limites", "conditions" et "modalités", figurant dans la disposition législative dont le projet tient son fondement légal. Toutefois, comme ces notions ne couvrent pas tous les aspects à régler (notamment la procédure), la méthode choisie n'a pas pu aboutir à une réglementation bien ordonnée.

C'est ainsi, notamment, qu'il est illogique d'inscrire déjà à l'article 4 dans quelles conditions le propriétaire peut demander de mettre fin à la réquisition, alors que celle-ci n'est réglée qu'à l'article 8.

Il est tout aussi illogique de ne pas faire figurer l'article 9, qui fixe les éléments que doit comporter l'avertissement visé à l'article 7, immédiatement à la suite de ce dernier article et d'intercaler entre ces deux articles des dispositions portant sur des stades ultérieurs de la procédure.

Un ordonnancement logique du projet pourrait consister à consacrer des chapitres distincts :

- aux dispositions concernant l'établissement et la tenue à jour du registre des immeubles abandonnés;

- aux dispositions relatives aux procédures à suivre quand il s'agit de mettre concrètement un immeuble abandonné à la disposition des personnes sans abri, cas dans lequel il serait préférable de régler dans des sections distinctes les divers stades de la procédure et de distinguer clairement pour chaque stade les différentes hypothèses, par exemple en y consacrant des articles distincts;

- aux dispositions communes aux différentes procédures en matière de durée d'utilisation et de juste dédommagement;

- aux dispositions finales.

Il appartiendra, en outre, aux auteurs du projet de vérifier s'il n'y aurait pas lieu de préciser les règles en matière d'établissement et de tenue du registre des immeubles abandonnés et, notamment, s'il n'y aurait pas lieu, déjà à ce stade de la procédure, de prévoir la possibilité d'introduire une réclamation contre l'inscription au registre ou de former, éventuellement, un recours administratif.

Il résulte de ce qui précède qu'il conviendrait de revoir fondamentalement le projet, après quoi il y aura lieu, le cas échéant, de le soumettre à nouveau pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat.

C’est sous cette réserve qu’il convient de lire les observations particulières qui suivent.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Il serait préférable de rédiger l’intitulé comme suit :

"Arrêté royal réglant le droit de réquisition d’immeubles abandonnés, visé à l’article 134bis de la nouvelle loi communale".

Préambule.

Au premier alinéa, il y aurait lieu de ne mentionner la loi du 12 janvier 1993 qu’avec sa date.

Il conviendrait de supprimer le deuxième alinéa, dès lors que le Gouvernement n’était pas tenu de recueillir l’avis visé.

Article 1er.

1. Afin de mieux faire ressortir que l’arrêté n’est applicable qu’aux immeubles qui appartiennent en pleine propriété à un ou à plusieurs propriétaires, il y aurait lieu de remplacer l’alinéa 1er par les dispositions suivantes :

"Le présent arrêté s’applique aux immeubles abandonnés qui appartiennent en pleine propriété à un ou à plusieurs propriétaires.

On entend par immeuble abandonné, l’immeuble bâti relevant ...".

Il conviendra, par ailleurs, de mieux harmoniser la terminologie néerlandaise du projet avec celle de l’article 134bis de la nouvelle loi communale.

2. A l’alinéa 2, il conviendrait d’écrire "du précompte immobilier" au lieu de "de l’impôt foncier".

3. Il y aurait lieu de préciser au 2° ce qu’il convient d’entendre par "travaux", faute de quoi les travaux les plus minimes seront de nature à entraver la réquisition. Un terme plus adéquat serait par exemple "réparations lourdes". En ce qui concerne la volonté manifestée de reconstruire, transformer ou rénover, le fonctionnaire délégué admet que, si aucun délai n’est prévu pour commencer ou achever les travaux, des abus ne sont pas exclus.

Article 2.

Cette disposition concerne un cas particulier de l’inoccupation pour raison légitime qui est, ainsi qu’il ressort de l’emploi du mot "notamment", donné à titre d’exemple. Si cette disposition est maintenue dans le projet, il y aurait lieu, en tout état de cause, de la

fusionner avec l'article 1er, alinéa 3, 3°. Au surplus, il peut paraître étrange de ne faire mention, en l'espèce, que de la seule location, et non de la vente.

Article 3.

1. Le fonctionnaire délégué a déclaré que la tenue d'un registre porte sur un inventaire des immeubles abandonnés depuis plus de six mois. Il y aura lieu, dès lors, de tenir le registre à jour en permanence. L'emploi du terme "recensement" donne à penser qu'un recensement est organisé une ou plusieurs fois l'an.

2. Il conviendrait de préciser de quelle manière aura lieu la notification de l'inscription au registre aux propriétaires.

Article 4.

1. Le fonctionnaire délégué a déclaré que les dispositions du paragraphe 1er sont inspirées de la législation sur les loyers (Livre III, titre VIII, chapitre II, section II, article 3, du Code civil). Toutefois, par rapport avec les dispositions du Code civil, la règle en projet est plus sévère : en effet, "le bailleur peut mettre fin au bail ... s'il a l'intention d'occuper le bien personnellement et effectivement ..." et non pas, dès lors, dans le seul cas où il ne dispose plus lui-même d'un logement pouvant lui servir de résidence principale.

La possibilité de demander qu'il soit mis fin à la réquisition n'est manifestement prévue que dans un seul cas. Il convient d'en déduire a contrario qu'il ne peut y être mis fin si le propriétaire trouve un acheteur ou un locataire ou s'il entend reconstruire, transformer ou rénover l'immeuble.

A ce sujet, il convient de poser la question de savoir dans quelle mesure la réquisition peut porter atteinte au droit du propriétaire de disposer de son bien. A ce sujet le Ministre a déclaré devant la Commission compétente de la Chambre : "Cependant, que l'on ne se méprenne pas, il ne s'agit nullement de limiter le droit de propriété, mais de sanctionner son usage abusif à des fins contraires à l'intérêt général" (Doc. parl., Chambre, 1991-1992, n○ 630/5, p. 8-9) et encore : "La seule réalité de l'abandon d'un immeuble ne peut justifier une réquisition qui porte atteinte au droit du propriétaire d'abuser de son bien et qui trouve sa raison d'être dans la nécessité de remédier à la situation intolérable du sans-abri" (idem, p. 34).

Il peut être déduit des citations qui précèdent qu'il n'entrait pas dans l'intention du législateur de porter atteinte au droit du propriétaire de disposer de son bien, mais uniquement de déroger au droit d'abuser du bien. L'on peut se demander, dès lors, s'il ne conviendrait pas de compléter la réglementation en ce sens que, dans des hypothèses autres que celle visée dans le projet, il devrait également pouvoir être mis fin à la réquisition.

2. A l’alinéa 3 du paragraphe 1er, il conviendrait d’indiquer quand le délai visé prend cours.

Article 5.

Il y aurait lieu d’écrire à l’alinéa 1er : "Le droit de réquisition ne peut pas être exercé si ...".

Article 6.

Il est recommandable de prévoir à l’alinéa 1er un délai dans lequel le bourgmestre doit statuer sur la demande du président du centre public d’aide sociale.

Au surplus, il serait préférable de disposer expressément que le bourgmestre tient compte de la durée d’utilisation demandée.

Article 7.

1. L’alinéa 3 du paragraphe 1er constitue une redite d’une prescription qui figure déjà dans la loi.

2. Au paragraphe 2, il y aurait lieu d’écrire "son opposition motivée" ou "ses moyens d’opposition" au lieu de "ses observations".

La même observation vaut pour l’article 9, 4° et 5°.

Article 8.

Il conviendrait, pour une meilleure sécurité juridique, de prévoir un délai dans lequel le bourgmestre doit statuer sur les moyens d'opposition invoqués par le propriétaire.

Article 11.

Il apparaîtra du déroulement de la procédure dans quel acte et par qui est fixée la durée de la réquisition. Dans cet article, il peut suffire de prévoir les critères dont il doit être fait application à l'occasion de la fixation de cette durée.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS,
Messieurs :

W. DEROOVER,
J. VERMEIRE,

de Heer : A. ALEN,
Monsieur :
Mevrouw : Y. MERCHIERS,
Madame :

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. G. VAN HAEGENDOREN, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. G. VAN HAEGENDOREN, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. NIMMEGEERS.