

KONINKRIJK BELGIE.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 3e februari 1981 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende bevordering van de stadsvernieuwing", heeft de 1ste april 1981 het volgend advies gegeven :

## I. INLEIDING.

1. Het voor advies voorgelegd voorstel van decreet houdende bevordering van de stadsvernieuwing (Gedr. St., Vlaamse Raad, 1980-1981, nr 25/1) strekt naar zijn toelichting ertoe door een geheel van bijzondere maatregelen het stadsherstel onder alle opzichten wezenlijk op gang te brengen. Die maatregelen betreffen het verlenen van fiskale of financiële voordelen, het inrichten van een stelsel van gedwongen openbare verkoop met recht van voorkoop voor de gemeenten en de openbare bouwmaatschappijen, het voorkomen en bestrijden van verwaarlozing, verval en verkrotting, en het vaststellen van lokale stadsvernieuwingsmaatregelen tot herwaardering van verwaarloosde stadsgedeelten.

2. In zijn adviesaanvraag onderstreept de Voorzitter van de Vlaamse Raad dat het voorstel van decreet menig raakpunt heeft met het burgerlijk recht en andere met geregionaliseerde materies en verzoekt hij de Raad van State zich bijzonder op de bevoegdheidsafbakening tussen Parlement en Vlaamse Raad te concentreren.

.../...

Aan dat verzoek gevolg gevende, worden de door het voorstel gestelde bevoegdheidsvragen hierna groepsgewijze onderzocht.

## II. OVER DE BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE RAAD.

### A. In het algemeen.

Het voorstel van decreet betreft in hoofdzaak de stadshernieuwing en in samenhang daarmee de huisvesting, het grondbeleid, de vernieuwing van afgedankte bedrijfsruimte en de politie van de woongelegenheden die voor de openbare reinheid en gezondheid gevaar opleveren. Het zijn alle materies die in artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden aangewezen als aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet.

Men weet dat naar luid van artikel 10 van diezelfde bijzondere wet de bevoegdheid om die materies te regelen, de bevoegdheid omvat om rechtsbepalingen vast te stellen in aangelegenheden waarvoor de gewesten niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen onontbeerlijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.

.../...

B. Over de fiskale en financiële voordelen.

Benevens in een kooppremie (artikel 3) voorziet het voorstel in een staatswaarborg (artikel 4) en in een vermindering van de onroerende voorheffing (artikel 5), van het registratierecht (artikel 6) en van het notaristarief (artikel 7).

Uit het bepaalde in artikel 15 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt duidelijk dat de Gewesten noch rechtstreeks, noch zijdelings staatswaarborg kunnen toezeggen. Het Gewest kan wel zijn eigen waarborg verlenen aan de handelingen die het aanwijst. Indien zulks de bedoeling is, zal artikel 3 van het voorstel in die zin moeten worden aangepast.

Even duidelijk is dat het Gewest geen bevoegdheid heeft om bepalingen betreffende 's Staats inkomen vast te stellen. De Vlaamse Raad kan dan ook geen vermindering van onroerende voorheffing en registratierechten toestaan in zoverre deze als rijksbelastingen de Staat toekomen. Wel zal de Vlaamse Raad met ingang van 1982 en met toepassing van artikel 12 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen kortingen kunnen toestaan op de aan het Vlaamse Gewest toekomende ristorno's op de in artikel 10 van die wet genoemde belastingen en heffingen, waartussen de onroerende voorheffing en de registratierechten. In voorkomend geval zal de Vlaamse Raad in de toekomst zelfs toepassing kunnen maken van het bepaalde in artikel 13 van meergenoemde wet van 9 augustus 1980.

.../...

De artikelen 5 en 6 van het voorstel zullen in het licht van die beschouwingen en al naar de bedoelingen van de indiener van het voorstel moeten worden herschreven.

Wat de notaristarieven betreft, deze zijn een vorm van vergoeding van een openbare dienst die deel uitmaakt van de inrichting van het notariaat. Deze materie is in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet als plaatsgebonden aangelegenheid vermeld. Vermits het in artikel 7 van het voorstel beoogd voordeel niet onmisbaar is om terzake tot een sluitende regeling te komen, minstens op een andere wijze kan worden bereikt, kan de desbetreffende bepaling niet de aard worden toegemeten van een bepaling die voor de uitoefening van de gewestbevoegdheid onontbeerlijk is. Het bepaalde in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan dan ook niet worden ingeroepen om de Vlaamse Raad met betrekking tot het notaristarief bevoegd te maken.

Ten overvloede mag aan de voorgaande overwegingen worden toegevoegd dat wanneer de Vlaamse Raad financiële voordelen wil toekennen tot bevordering van de stadsvernieuwing, deze moeten betrekking hebben op en voortspruiten uit inkomsten van of toekomstende aan het Gewest.

#### C. Over de gedwongen openbare verkoop.

De artikelen 10 tot 22 van het voorstel organiseren een stelsel van gedwongen openbare verkoop dat erin bestaat dat leegstaande gebouwen en braakliggende gronden, na verloop van tijd en na waarschuwing van de eigenaar, door het College van burgemeester en schepenen op een lijst worden geplaatst om op dezes beslissing tot bevordering van de huisvesting openbaar te worden verkocht.

Uit talrijke wetsbepalingen bijvoorbeeld in zake van ruimtelijke ordening, van krotopruiming, van rangschikking van monumenten en landschappen of van de vestiging van openbare erfdienstbaarheden, blijkt voldoende dat het eigendomsrecht noch absoluut, noch onaantastbaar is. Artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek bevestigt overigens zeer klaar dat wetten en verordeningen het gebruik van de eigendom kunnen regelen. Aldus is het denkbaar dat het gedurende een tijd gewild laten leegstaan van een woning of het niet bebouwen van een perceel door de bevoegde wetgever als een misbruik van eigendomsrecht kan worden aangemerkt.

+

+        +

De gedwongen openbare verkoop is gewis geen onteigening in de gebruikelijke zin van het woord, doch doordat hij leidt tot een gedwongen ontzetting uit het eigendomsrecht, valt hij evenzeer als de onteigening onder de ten aanzien van onroerende goederen in artikel 11 van de Grondwet gestelde regel volgens welke niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schade-loosstelling. Om met de Grondwet bestaanbaar te zijn zou het stelsel van de gedwongen openbare verkoop die diverse waarborgen moeten insluiten. De normatieve bevoegdheid van de Vlaamse Raad lijkt terzake evenwel beperkt te zijn.

.../...

Volgens artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de Gewesten tot onteigening ten algemenen nutte besluiten en de modaliteiten ervan aanwijzen, evenwel "met inachtneming van de bij de wet vastgestelde gerechtelijke procedures en van het principe van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling bepaald bij artikel 11 van de Grondwet". Volgens de uitleg die in de loop van de parlementaire besprekingen is verstrekt, moet die bepaling worden uitgelegd als een beperking op de inclusiefbevoegdheidsregel van artikel 10 van de bijzondere wet (Gedr. St. Senaat 1979 - 1980, nr 434/2, blz. 217-218).

Vermits het opeisend karakter van een onteigening een aanvang neemt met de gerechtelijke fase, moet uit de restrictie in genoemd artikel 79 volgen dat de Vlaamse Raad geen bevoegdheid heeft om bij wege van decreet het domein te betreden van de "bij de wet vastgestelde gerechtelijke procedures". Het zijn precies deze bepalingen die de onteigeningswetgeving vormen.

Het stelsel van de gedwongen openbare verkoop, zoals het in het voorstel is uitgewerkt, identificeert zich met een onteigening doordat het zoals de onteigening leidt tot een ontzetting bij overheidsbeslissing uit onroerende eigendom. De in artikel 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ingebouwde beperking is bijgevolg van toepassing. Dat houdt in dat een regeling van de gedwongen openbare verkoop niet tot de bevoegdheid van de Vlaamse Raad behoort.

.../...

D. Over het recht van voorkoop.

Artikel 16 van het voorstel van decreet luidt als volgt :

"Om de volkshuisvesting te bevorderen wordt, vóór de openbare verkoop, een voorkeursrecht toegekend aan :

- 1) de gemeenten;
- 2) de bouwmaatschappijen tot nut van het algemeen".

Het voorkeursrecht, opgevat in zijn algemene gangbare betekenis, brengt voor de eigenaar de verplichting mede zijn goed eerst te koop aan te bieden aan degene die het voorkeursrecht kan uitoefenen, mits hij van deze dezelfde prijs kan krijgen als van ieder ander. Het voorstel van decreet bevat geen bepaling betreffende de verkoopprijs.

Hoe dan ook, altijd blijft dat het voornoemde voorkeursrecht de bevoegdheid van de eigenaar beperkt om met toepassing van artikel 544 B.W.B. vrijelijk over de zaak te beschikken.

Zodanige beperking van het eigendomsrecht is uiteraard een burgerrechtelijke aangelegenheid die als zodanig niet kan worden ondergebracht in een van de verscheidene bevoegdheden die uitdrukkelijk aan de Raad werden toegekend door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

.../...

De vraag is echter of voornoemde beperking van het eigendomsrecht niet kan worden opgelegd krachtens artikel 10 van de vermelde wet, bepalende : "De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen onontbeerlijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid".

Artikel 10 bevestigt aldus de bekende interpretatietheorie van de "implied powers" en hanteert het criterium van de onontbeerlijkheid als maatstaf voor de toelaatbare uitoefening van een impliciete bevoegdheid, wat betekent dat de Raad terzake de voornoemde burgerrechtelijke aangelegenheid slechts kan regelen voor zover die regeling dermate verbonden is met een zelfstandige, specifieke en uitdrukkelijk toegekende bevoegdheid van de Raad, dat de uitoefening van deze bevoegdheid niet denkbaar is zonder dat ook die burgerrechtelijke regeling door de Raad wordt getroffen.

Aangezien de Raad krachtens artikel 79 van de voornoemde wet bevoegd is om terzake de onteigening ten algemene nutte op te leggen, is het mecanisme van het recht van voorkoop in de zin van artikel 16 van het voorstel van decreet niet onontbeerlijk.

Hieruit volgt dat artikel 10 voornoemd ter zake geen toepassing kan vinden en dat artikel 16 van het voorstel van decreet de vereiste rechtsgrond mist.

+

+       +

Aangezien de boven gedane wettigheidsbezwaren het essentieel gedeelte van het voorstel van decreet betreffen, is het voorbarig de overige artikelen van het voorstel van decreet te onderzoeken.

-----

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,  
P. TAPIE, kamervoorzitter,  
H. ROUSSEAU,  
H. COREMANS, staatsraden,  
Ch. HUBERLANT,  
Gh. TACQ,  
P. DE VISSCHER,  
F. RIGAUX, assessoren van de  
S. FREDERICQ, afdeling wetgeving,  
F. DE KEMPENEER,  
Mevrouwen : M. BENARD, griffier,  
M. VAN GERREWEY, toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. CHARLIER  
en J. HUBREGTSEN, auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. BENARD.

H. ADRIAENS.