

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.110/1

VAN DE AFDELING WETGEVING VAN
DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.110/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 december 2000 door de Minister van Maatschappelijke Integratie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het opeisingsrecht van verlaten gebouwen, bedoeld in artikel 66 van de wet van ... houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen", heeft op 28 december 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intégration sociale, le 27 décembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 66 de la loi du ... portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses", a donné le 28 décembre 2000 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

"dat het aantal opvangplaatsen voor asielzoekers onverwijd moet kunnen worden uitgebreid;

Overwegende dat voor 1999 in België een recordaantal van 37.307 asielaanvragen (dossiers) is opgetekend; dat dit neerkomt op een 48.500 op te vangen personen; dat in het jaar 2000 het aantal asielaanvragen nog gevoelig is gestegen; dat voor oktober een historisch recordaantal van 5.897 aanvragen werd opgetekend; ter vergelijking : in 1998 waren er 21.964 aanvragen, in 1997 11.602;

Overwegende dat België op dit moment de hoogste relatieve asieldruk van de Europese Unie heeft;

Overwegende dat bij een zeer sterke toename van het aantal asielaanvragen en de huidige overbezetting van de opvangcapaciteit nagenoeg alle toekomstige asielzoekers onmiddellijk (zonder passage in een onthaalcentrum) via het spreidingsplan worden doorverwezen naar de OCMW's waar ze behoudens uitzondering recht hebben op financiële sociale steun;

Overwegende dat de Ministerraad dd. 25.10.00 heeft geoordeeld dat het verlenen van financiële sociale steun aan kandidaat-vluchtelingen in de ontvankelijkheidsfase en aan uitgeprocedeerden in beroep bij de Raad van State tegen een bevestigende beslissing van het Commissariaat-Generaal een aantrekkingsfactor is; dat bovendien van een kwaliteitsvolle materiële opvang niet langer sprake is in alle gevallen; dat, niettegenstaande veel OCMW's zich inspannen om de asielzoekers een kwaliteitsvolle opvang te verzekeren, zo'n crisis in het onthaalsysteem de asielzoekers in situaties van uitbuiting door huisjesmelkers, prostitutie, gebrek aan begeleiding, ... kan brengen; dat de Ministerraad daarom oordeelde dat het nodig is om alle nieuwe binnenkomers toe te wijzen aan en effectief op te vangen in open onthaalcentra alwaar de kandidaat

.../...

vluchteling recht heeft op materiële sociale steun; dat daartoe in de programmawet artikel 57ter van de organieke OCMW-wet in die zin wordt gewijzigd;

Overwegende dat de bestaande opvangcapaciteit in de onthaalcentra (federaal, Rode Kruis, Croix Rouge, OCIV, CIRE, SM) 5580 plaatsen bedraagt; Daarnaast werd de OCMW's de mogelijkheid geboden om vrijwillig materiële opvangplaatsen te creëren in zogenaamde lokale opvanginitiatieven. Sinds 8.12.1999 organiseerden de OCMW's zo al 2513 opvangplaatsen in dit systeem; dat de totale opvangcapaciteit van de verschillende onthaalmodi samen dus 8093 opvangplaatsen bedraagt;

Overwegende dat de bestaande opvangcapaciteit absoluut niet toereikend is voor het verzekeren van de materiële opvang van alle asielzoekers in de ontvanke-lijkheidsfase, laat staan bijkomend voor de almaar groter wordende groep uitgeprocedeerden in beroep bij de Raad van State tegen een bevestigende beslissing van het Commissariaat-Generaal; dat om de materiële opvang van alle nieuwe kandidaat vluchtelingen te verzekeren de organisatie van nieuwe opvangplaatsen uiteraard noodzakelijk is; dat dit kan via vijf pistes : (1) de uitbreiding van de federale opvangcapaciteit, (2) een uitbreiding van de conventies met het Rode Kruis/Croix Rouge, (3) een uitbreiding van bestaande of het afsluiten van nieuwe conventies met andere NGO's, (4) de uitbreiding van de lokale opvanginitiatieven bij de OCMW's of (5) via de nieuwe door de Ministerraad dd. 25.10.00 gecreëerde mogelijkheid van het uitschrijven van een opdracht voor de aanneming van diensten via een onderhandelingsprocedure met bekendmaking;

Overwegende dat een uitvoering van het recht op opeising van bestaande gebouwen, zoals voorgesteld in artikel 66 van de wet van ... houdende sociale, diverse en andere bepalingen, dan ook een bijkomend middel is om indien nodig de opvangcapaciteit te verhogen;

Overwegende dat, gezien de schaarste inzake het aantal opvangplaatsen en de uitdrukkelijke wil van de regering om asielzoekers materieel op te vangen vanaf de inwerkingtreding van de wet van ... houdende

.../...

sociale, diverse en andere bepalingen, de hoogdringendheid gerechtvaardigd is;

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het uitbrengen van het advies is toebedeeld, beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 74 van de meest recente programmawet, waarvan de tekst is aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers (1) en de Senaat (2) en die ter ondertekening aan het Staatshoofd is voorgelegd. Dat artikel luidt :

"De minister tot wiens bevoegdheid de Maatschappelijke Integratie behoort, of zijn gemachtigde, kan elk verlaten gebouw opeisen, teneinde het ter

(1) Parl. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2000-2001, nr. 950/18, 41-42.

(2) Volgens de gemachtigde van de regering is de tekst die is aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, niet meer gewijzigd door de Senaat.

beschikking te stellen voor de opvang van kandidaat-vluchtelingen. Het opeisingsrecht kan slechts worden uitgeoefend mits een billijke schadeloosstelling.

De Koning bepaalt, in een bij Ministerraad overlegd besluit, de grenzen, de voorwaarden en de modaliteiten volgens dewelke het opeisingsrecht kan worden uitgeoefend, alsook de berekeningswijze van de schadeloosstelling. Hij bepaalt ook de procedure, de gebruiksduur en de modaliteiten inzake het op de hoogte stellen van de eigenaar".

2. De voornoemde programmawet is, op het ogenblik dat dit advies wordt gegeven, nog niet door het Staatshoofd ondertekend, laat staan bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De ontworpen regeling kan dan ook enkel worden geacht een voldoende rechtsgrond te vinden in die wet, voor zover deze is bekendgemaakt en in werking zal zijn getreden uiterlijk op de datum waarop de ontworpen regeling in werking treedt (1). De opmerkingen die verder in dit advies worden geformuleerd moeten met dat voorbehoud worden gelezen.

3. Het ontwerp omschrijft het toepassingsgebied van de regeling (artikel 1), bepaalt de procedure tot opeising (artikelen 2 tot 4) en de wijze waarop de billijke

(1) Het besluit treedt luidens artikel 7 ervan in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Aangezien artikel 74 van de programmawet - voor zover de Raad van State bekend - in werking treedt de tiende dag na de bekendmaking van die wet, en in de veronderstelling dat de tekst van artikel 7 wordt behouden, betekent dit in de praktijk dat het besluit niet vroeger dan de tiende dag na de publicatie van de wet in het Belgisch Staatsblad mag worden bekendgemaakt.

schadeloosstelling en de uitbetaling ervan worden vastgesteld (artikel 5) en voorziet in een regeling van beëindiging van de opeising indien de eigenaar of bepaalde van zijn bloed- of aanverwanten niet meer beschikken over een woning die als hoofdverblijfplaats kan dienen (artikel 6).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontwerp is door de Ministerraad aangenomen op 22 december 2000. Er werd aan de Raad van State, afdeling wetgeving, evenwel geen uittreksel uit de notulen van de betrokken vergadering van de Ministerraad meegedeeld, zodat niet kon worden nagegaan of het ontwerp onvoorwaardelijk en ongewijzigd is aangenomen. Bij het redigeren van het advies werd evenwel uitgegaan van de hypothese dat dergelijke aanneming is gebeurd. Het spreekt voor zich dat, mochten door de Ministerraad nog inhoudelijke aanpassingen zijn aangebracht in de hem voorgelegde ontwerptekst, die aanpassingen eveneens aan de Raad van State, afdeling wetgeving, om advies moeten worden toegezonden.

2. Voor het opstellen van de tekst van het ontwerp heeft klaarblijkelijk het koninklijk besluit van 6 december 1993 betreffende het opeisingsrecht van verlaten gebouwen bedoeld in artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet, model gestaan.

Belangrijkste verschilpunten tussen beide regelingen zijn dat volgens artikel 134bis van de nieuwe

.../...

gemeentewet de opeising - voor het huisvesten van daklozen - slechts kan gebeuren voor gebouwen die sedert meer dan zes maanden verlaten zijn (vergelijk met artikel 74 van de programmawet dat betrekking heeft op alle verlaten gebouwen), dat in de ontworpen regeling niet uitdrukkelijk wordt bepaald dat de eigenaar zijn gemotiveerd verzet kan laten kennen (zie artikel 134bis, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet en artikel 5, § 3, 4°, van het koninklijk besluit van 6 december 1993) en dat volgens artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet het opeisingsrecht slechts kan worden uitgeoefend binnen een termijn van zes maanden vanaf de kennisgeving, terwijl in het ontwerp geen maximumtermijn wordt bepaald.

3. De wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving, die artikel 134bis in de nieuwe gemeentewet heeft ingevoegd, heeft ook artikel 591, 8°, van het Gerechtelijk Wetboek vervangen. Krachtens voormeld artikel 591, 8°, neemt de vrederechter kennis van alle geschillen betreffende de uitoefening door de burgemeester van het opeisingsrecht inzake leegstaande gebouwen, bedoeld in artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet. Aangezien de vrederechter krachtens artikel 591, 9°, van het Gerechtelijk Wetboek ook bevoegd is voor alle geschillen betreffende militaire opvorderingen, is het aangewezen dat hij ook kennis zou nemen van de geschillen die rijzen in het kader van de ontworpen regeling. Dat bepalen is echter op grond van artikel 146 van de Grondwet zaak van de wetgever, zodat de Koning de vrederechter die bevoegdheid niet kan geven en aldus niet kan

.../...

afwijken van de gemeenterechtelijke bevoegdheidsregels opgenomen in het Gerechtelijk Wetboek. Het gevolg hiervan is dat alle verwijzingen in het ontwerp naar de vrederechter geschrapt dienen te worden.

4. Met het arrest nr. 85.698 van 29 februari 2000 heeft de Raad van State, afdeling administratie, volgende prejudiciële vragen aan het Arbitragehof gesteld :

- eerste vraag :

"Is het koninklijk besluit nr. 31 van 23 augustus 1939 betreffende het nuttigen van de terreinen met het oog op de defensieve organisatie van het grondgebied, bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1947, in die zin uitgelegd dat het een procedure regelt die altijd kan worden toegepast, onder meer in perioden waar geen onmiddellijk gevaar voor de uitwendige veiligheid van het land bestaat, verenigbaar of verenigbaar gebleven met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel gelezen in samenhang met artikel 16, voorzover een bij de wet vastgestelde maatregel volgens die artikelen relevant moet zijn en in verhouding moet staan tot de doelstellingen die de wetgever nastreeft, doordat het in een uitzonderlijke procedure voorziet die de Minister van Landsverdediging de mogelijkheid biedt onroerende goederen in bezit te nemen en erover te beschikken, waarbij hij er moeilijk omkeerbare wijzigingen in kan aanbrengen die niet met de vroegere bestemming ervan overeenstemmen, zonder de procedures voorgeschreven in geval van onteigening te volgen, zonder het grondwettelijke beginsel van de voorafgaande schadeloosstelling in acht te nemen en zonder dat een rechtscollège, voordat de ministeriële beslissing betreffende die inbezitneming ten uitvoer wordt gelegd, kan oordelen of ze wettig is, terwijl het onmiddellijke gevaar voor de uitwendige veiligheid van het land, op grond waarvan het besluit in 1939 is goedgekeurd en in 1947 is bekrachtigd, geweken is ?";

.../...

- tweede vraag :

"Is het koninklijk besluit nr. 31 van 23 augustus 1939 betreffende het nuttigen van de terreinen met het oog op de defensieve organisatie van het grondgebied, bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1947, in die zin uitgelegd dat het een procedure regelt die altijd kan worden toegepast, onder meer in perioden waar geen onmiddellijk gevaar voor de uitwendige veiligheid van het land bestaat, verenigbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel gelezen in samenhang met artikel 16, doordat het in een uitzonderlijke procedure voorziet die de Minister van Landsverdediging de mogelijkheid biedt onroerende goederen in bezit te nemen en erover te beschikken, waarbij hij er moeilijk omkeerbare wijzigingen in kan aanbrengen die niet met de vroegere bestemming ervan overeenstemmen, zonder de procedures voorgeschreven in geval van onteigening te volgen, zonder het grondwettelijke beginsel van de voorafgaande schadeloosstelling in acht te nemen en zonder dat een rechtscollège, voordat de ministeriële beslissing betreffende die inbezitneming ten uitvoer wordt gelegd, kan oordelen of ze wettig is, terwijl de overige personen die eigenaar zijn van terreinen die hen ten algemenen nutte moeten worden ontnomen, de door de onteigeningswetgeving geboden waarborgen krijgen, waaronder de waarborg dat ze, voordat ze het bezit verliezen, schadeloos worden gesteld en de waarborg dat de rechter het bedrag van die schadeloosstelling bepaalt ?".

Het is een vaste adviespraktijk van de Raad van State, afdeling wetgeving, dat zij er zich van onthoudt in haar advies stelling te nemen over rechtsvragen opgeworpen in een voor de rechter (in casu het Arbitragehof en de afdeling administratie van de Raad van State) hangend geding, en zodoende in te grijpen in dat geding. In overeenstemming met die adviespraktijk, is de Raad van State van oordeel zich niet te kunnen uitspreken over de in voormelde prejudiciële

.../...

vragen besloten rechtspunten, in de mate dat zij ook betrokken kunnen worden op het om advies voorgelegde ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

In het opschrift wordt verwezen naar de rechtsgrond, namelijk "artikel 66 van de wet van ... houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen". Het artikel waarnaar verwezen wordt is tijdens de parlementaire behandeling vernummerd tot artikel 74. Het opschrift van het ontwerp zal op dat punt moeten worden aangepast.

Aanhef

Ook in het eerste lid van de aanhef dient te worden verwezen naar artikel 74.

Artikel 1

1. In de Nederlandse tekst van artikel 1, § 1, eerste lid, van het ontwerp vervange men het woord "Onderhavig" door "Dit".

2. Het tweede lid van artikel 1, § 1, van het ontwerp houdt geen verband met de andere bepalingen van artikel 1

.../...

die betrekking hebben op de notie "verlaten gebouwen". Dat lid wordt derhalve beter elders in het ontwerp ondergebracht, bijvoorbeeld in een nieuwe, na artikel 1 in te voegen bepaling, die dan het nieuwe artikel 2 wordt. De volgende artikelen van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, moeten dan worden vernummerd.

3. In de ontworpen regeling wordt de term "eigenaar" in zijn gewone betekenis gebruikt. Onder die term dient derhalve niet enkel de volle eigenaar, maar ook de naakte eigenaar te worden begrepen. Bepalen dat onder "eigenaar" ook "naakte eigenaar" wordt verstaan, zoals in artikel 1, § 1, tweede lid, van het ontwerp het geval is, is derhalve juridisch overbodig.

De gelijkstelling van een vruchtgebruiker van een verlaten gebouw of de houder van een gebruiksrecht of recht van bewoning met betrekking tot dergelijk gebouw, met een "mede-eigenaar" (lees : eigenaar) in de zin van het ontwerp, strekt er klaarblijkelijk toe de verplichting tot kennisgeving ook tot die personen uit te breiden. Die gelijkstelling geldt volgens de ontworpen regeling echter niet voor "het recht op een billijke schadeloosstelling voorzien in de artikelen 2, derde lid en 3 en het recht op persoonlijke bewoning voorzien in artikel 6". Nochtans zullen het in een aantal gevallen vooral de vruchtgebruiker of de titularis van een recht van gebruik of bewoning zijn die schade ondervinden door de opeising, en niet zozeer de eigenaar. In dat geval moet de "billijke schadevergoeding", waarvan sprake in artikel 74 van de programmawet, minstens ten dele,

.../...

aan hun worden toegekend. Daar die vergoeding volgens de wet "billijk" moet zijn, dient de grootte ervan immers - zoals ook artikel 5 van het ontwerp bevestigt - in verhouding te zijn met de geleden schade.

De regeling zal op dit punt derhalve moeten worden herwerkt.

4. In de Nederlandse tekst van artikel 1, § 2, eerste lid, van het ontwerp, is sprake van "een privaats natuurlijke of rechtspersoon", terwijl dat onderscheid niet in de Franse tekst voorkomt. Ook in deze laatste wordt daarom beter geschreven : "... une personne physique ou morale de droit privé, ...".

Artikel 2

1. De indeling van dit artikel in leden komt niet duidelijk genoeg tot uiting. Zoals de tekst in het ontwerp is weergegeven, omvat artikel 2 vier leden. In artikel 1, § 1, tweede lid, en in artikel 5, § 1, van het om advies voorgelegde ontwerp wordt echter verwezen naar artikel 2, derde lid, waar eigenlijk het vierde lid wordt bedoeld. Ofwel dient bijgevolg de verwijzing in die artikelen te worden aangepast, ofwel dient de opmaak van artikel 2 zo te worden herschikt dat duidelijk wordt dat dit artikel drie en geen vier leden omvat. Om dat te bereiken late men de eerste regel van ieder lid inspringen en wordt best enkel een witregel gelaten tussen de verschillende leden.

.../...

2. Uit artikel 2, tweede lid, 1°, van het ontwerp volgt dat de kennisgeving aan de eigenaar ook de duur van de voorgenomen opeising moet vermelden. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dan weer dat die duur wordt vastgesteld volgens de behoeften aan opvang voor kandidaat-vluchtelingen. Daar die behoeften kunnen fluctueren, is niet lang op voorhand te bepalen hoe die binnen afzienbare tijd zullen zijn. Het is bijgevolg niet onmogelijk dat een opeising voor een bepaalde duur, gelet op de evolutie van de omstandigheden, dient te worden verlengd. Bij ontstentenis van een regeling daarvoor in het ontwerp, zal een dergelijke verlenging onmogelijk zijn. Immers een verlaten gebouw dat is opgeëist voor het opvangen van kandidaat-vluchtelingen, zal niet langer als een "verlaten gebouw" kunnen worden beschouwd, zodat het ook niet opnieuw zal kunnen worden opgeëist. Indien het wenselijk geacht wordt in de mogelijkheid van verlenging van de opeising te voorzien, zal het ontwerp moeten worden aangevuld met een regeling daarvoor die beantwoordt aan de eisen van de wet, onder meer wat de billijke schadeloosstelling betreft.

Artikel 3

1. Vraag is of, om redenen van rechtszekerheid en naar het voorbeeld van 134bis van de nieuwe gemeentewet, geen maximumtermijn dient te worden bepaald binnen dewelke effectief tot de opeising kan worden overgegaan, vanaf het ogenblik van de kennisgeving.

.../...

2. In de Nederlandse tekst van artikel 3 schrijve men "binnen zeven werkdagen".

Artikel 5

1. Het bedrag van de billijke schadeloosstelling moet volgens artikel 5 van het ontwerp overeenstemmen "met een huurprijs geëvalueerd aan de hand van onder meer volgende elementen : ...; 3° de huurprijs die kan worden gevraagd nadat eventueel werken zijn uitgevoerd om het onroerend goed geschikt te maken voor opvang; 4° het belang van de werken die eventueel moeten worden uitgevoerd om het onroerend goed geschikt te maken voor opvang en die eventueel een meerwaarde meebrengen".

Wat die laatstvermelde evaluatie-elementen betreft is niet duidelijk hoe die in rekening moeten worden gebracht. De geschiktmakingswerken kunnen het onroerend goed een meerwaarde, maar ook een minwaarde geven. Is het de bedoeling van de stellers om, in geval van een minwaarde van het goed, dit vermogensverlies te compenseren door een hogere schadeloosstelling toe te kennen, en om, omgekeerd, in geval van een meerwaarde, die vermogensaanwas te compenseren door een lagere schadeloosstelling toe te kennen ? In ieder geval dient het ontwerp op dit punt meer duidelijkheid te bieden en dient ook de hypothese van een minwaarde uitdrukkelijk te worden geregeld.

.../...

2. In de wetgevingstechniek worden geen woorden als "moeten" of "verplicht" gebruikt, aangezien de verplichting al besloten ligt in de regelgeving als zodanig.

Daarom schrijve men in artikel 5, § 2 :

"De ontvanger van de registratie bezorgt, binnen zeven werkdagen na ontvangst van een verzoek daartoe per aangetekend schrijven, aan de Minister of zijn gemachtigde en aan de (rechter) alle gegevens die dienstig zijn om het bedrag van de billijke schadeloosstelling te bepalen".

3. Voor de redactie van artikel 5, § 3, van het ontwerp wordt de volgende tekst in overweging gegeven :

"Samen met het bedrag van de billijke schade-loosstelling worden de regels voor de uitbetaling ervan vastgesteld".

Artikel 6

1. In artikel 6, tweede lid, vervange men in de Nederlandse tekst de woorden "zijn echtgenote (-oot)" door de woorden "zijn echtgenote of haar echtgenoot".

2. In het derde lid van artikel 6 van het ontwerp moet worden verduidelijkt wat wordt verstaan onder "het eventuele

.../...

saldo der gemaakte en niet gerecupereerde kosten die een meerwaarde meebrengen".

Vraag is of ook in artikel 6, derde lid, van het ontwerp niet uitdrukkelijk de hypothese dient te worden geregeld dat de werken een minwaarde hebben veroorzaakt.

3. In het vierde lid van artikel 6 kunnen de woorden "door de Minister of zijn gemachtigde" weggelaten worden.

Artikel 7

Tenzij er een specifieke reden zou bestaan waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, dient artikel 7 uit het ontwerp te worden weggelaten.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance

"dat het aantal opvangplaatsen voor asielzoekers onvrijld moet kunnen worden uitgebreid;

Overwegende dat voor 1999 in België een recordaantal van 37.307 asielaanvragen (dossiers) is opgetekend; dat dit neerkomt op een 48.500 op te vangen personen; dat in het jaar 2000 het aantal asielaanvragen nog gevoelig is gestegen; dat voor oktober een historisch recordaantal van 5.897 aanvragen werd opgetekend; ter vergelijking : in 1998 waren er 21.964 aanvragen, in 1997 11.602;

Overwegende dat België op dit moment de hoogste relatieve asieldruk van de Europese Unie heeft;

Overwegende dat bij een zeer sterke toename van het aantal asielaanvragen en de huidige overbezetting van de opvangcapaciteit nagenoeg alle toekomstige asielzoekers onmiddellijk (zonder passage in een onthaalcentrum) via het spreidingsplan worden doorverwezen naar de OCMW's waar ze behoudens uitzondering recht hebben op financiële sociale steun;

Overwegende dat de Ministerraad dd. 25.10.00 heeft geoordeeld dat het verlenen van financiële sociale steun aan kandidaat-vluchtelingen in de ontvankelijkheidsfase en aan uitgeprocedeerden in beroep bij de Raad van State tegen een bevestigende beslissing van het Commissariaat-Generaal een aantrekkingsfactor is; dat bovendien van een kwaliteitsvolle materiële opvang niet langer sprake is in alle gevallen; dat, niettegenstaande veel OCMW's zich inspannen om de asielzoekers een kwaliteitsvolle opvang te verzekeren, zo'n crisis in het onthaalsysteem de asielzoekers in situaties van uitbuiting door huisjesmelkers, prostitutie, gebrek aan begeleiding, ... kan brengen; dat de Ministerraad daarom oordeelde dat het nodig is om alle nieuwe binnenkomers toe te wijzen aan en effectief op te vangen in open onthaalcentra alwaar de kandidaat vluchteling recht heeft op materiële sociale

.../...

steun; dat daartoe in de programmawet artikel 57ter van de organieke OCMW-wet in die zin wordt gewijzigd;

Overwegende dat de bestaande opvangcapaciteit in de onthaalcentra (federaal, Rode Kruis, Croix Rouge, OCIV, CIRE, SM) 5580 plaatsen bedraagt; Daarnaast werd de OCMW's de mogelijkheid geboden om vrijwillig materiële opvangplaatsen te creëren in zogenaamde lokale opvanginitiatieven. Sinds 8.12.1999 organiseerden de OCMW's zo al 2513 opvangplaatsen in dit systeem; dat de totale opvangcapaciteit van de verschillende onthaalmodi samen dus 8093 opvangplaatsen bedraagt;

Overwegende dat de bestaande opvangcapaciteit absoluut niet toereikend is voor het verzekeren van de materiële opvang van alle asielzoekers in de ontvanke-lijkheidsfase, laat staan bijkomend voor de almaar groter wordende groep uitgeprocedeerden in beroep bij de Raad van State tegen een bevestigende beslissing van het Commissariaat-Generaal; dat om de materiële opvang van alle nieuwe kandidaat vluchtelingen te verzekeren de organisatie van nieuwe opvangplaatsen uiteraard noodzake-lijk is; dat dit kan via vijf pistes : (1) de uitbreiding van de federale opvangcapaciteit, (2) een uitbreiding van de conventies met het Rode Kruis/Croix Rouge, (3) een uitbreiding van bestaande of het afsluiten van nieuwe conventies met andere NGO's, (4) de uitbreiding van de lokale opvanginitiatieven bij de OCMW's of (5) via de nieuwe door de Ministerraad dd. 25.10.00 gecreëerde mogelijkheid van het uitschrijven van een opdracht voor de aanneming van diensten via een onderhandelingsproce-dure met bekendmaking;

Overwegende dat een uitvoering van het recht op opeising van bestaande gebouwen, zoals voorgesteld in artikel 66 van de wet van ... houdende sociale, diverse en andere bepalingen, dan ook een bijkomend middel is om indien nodig de opvangcapaciteit te verhogen;

Overwegende dat, gezien de schaarste inzake het aantal opvangplaatsen en de uitdrukkelijke wil van de regering om asielzoekers materieel op te vangen vanaf de inwerkingtreding van de wet van ... houdende sociale, diverse en andere bepalingen, de hoogdringendheid gerechtvaardigd is;"

*

* *

.../...

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est limité à formuler les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis tend à pourvoir à l'exécution de l'article 74 de la loi-programme la plus récente, dont le texte a été adopté par la Chambre des représentants (1) ainsi que par le Sénat (2), et qui a été soumise à la signature du Chef de l'Etat. L'article précité est rédigé comme suit :

"Le ministre ayant l'Intégration sociale dans ses attributions, ou son délégué, peut réquisitionner tout immeuble abandonné, afin de le mettre à disposition pour l'accueil de candidats-réfugiés. Le droit de réquisition ne peut s'exercer que moyennant un juste dédommagement.

Le Roi définit, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les limites, les conditions et les modalités dans lesquels (sic) le droit de réquisition peut être exercé et le mode de calcul du dédommagement. Il fixe également la procédure, la durée d'occupation et les modalités d'avertissement du propriétaire".

(1) Doc. parl., Chambre des représentants, 2000-2001, n° 950/18, 41-42.

(2) Selon le délégué du gouvernement, le texte adopté par la Chambre des représentants n'a plus été amendé par le Sénat.

2. Au moment où cet avis est donné, la loi-programme précitée n'a pas encore été signée par le Chef de l'Etat et n'a donc pas encore pu être publiée au Moniteur belge. La réglementation en projet ne peut dès lors être réputée trouver un fondement légal suffisant dans cette loi qu'à la condition que cette dernière soit publiée et entre en vigueur au plus tard à la date de l'entrée en vigueur de la réglementation en projet (1). Les observations formulées dans la suite du présent avis devront se lire sous cette réserve.

3. Le projet définit le champ d'application des dispositions en projet (article 1er), détermine la procédure de réquisition (articles 2 à 4), fixe les modalités selon lesquelles le juste dédommagement et le paiement de celui-ci sont fixés (article 5) ainsi que les conditions dans lesquelles il peut être mis fin à la réquisition dans le cas où le propriétaire ou certains de ses parents ou alliés ne disposent plus d'un logement pouvant leur servir de résidence principale (article 6).

(1) Aux termes de son article 7, l'arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. L'article 74 de la loi-programme entrant pour sa part en vigueur - à la connaissance du Conseil d'Etat - le dixième jour suivant la publication de cette loi, cela signifie concrètement que, dans l'hypothèse où le texte de l'article 7 est maintenu, l'arrêté ne pourra être publié au plus tôt que le dixième jour suivant la publication au Moniteur belge de la loi susmentionnée.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Le projet a été adopté par le Conseil des ministres le 22 décembre 2000. Le Conseil d'Etat, section de législation, n'a toutefois reçu aucun extrait du procès-verbal de cette séance du Conseil des ministres, de sorte qu'il n'a pu vérifier si le projet a été adopté de manière inconditionnelle et sans avoir subi de modification. Lorsqu'il a rédigé le présent avis, le Conseil d'Etat, section de législation, est néanmoins parti de l'hypothèse que le projet a été adopté de la manière indiquée ci-dessus. Il va sans dire que, dans l'éventualité où le Conseil des ministres aurait modifié le contenu du texte en projet qui lui avait été soumis, il y aurait lieu de soumettre également ces modifications à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation.

2. La rédaction du texte du projet s'inspire manifestement 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.

Les principales différences entre les deux textes tiennent tout d'abord en ce que, selon l'article 134bis de la nouvelle loi communale, la réquisition - aux fins d'héberger des personnes sans abri - ne peut s'exercer que sur des immeubles abandonnés depuis plus de six mois (comparer avec l'article 74 de la loi-programme, qui s'applique à tous les immeubles abandonnés), ensuite en ce que le texte en projet ne prévoit pas expressément que le propriétaire a la faculté de manifester son opposition

.../...

motivée (voir l'article 134bis, alinéa 2, de la nouvelle loi communale et l'article 5, § 3, 4°, de l'arrêté royal du 6 décembre 1993) et enfin en ce que, selon l'article 134bis de la nouvelle loi communale, le droit de réquisition ne peut s'exercer que dans un délai de 6 mois prenant cours à dater de la notification, alors que le projet ne prévoit pour sa part aucun délai maximal.

3. La loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, qui a inséré l'article 134bis dans la nouvelle loi communale, a également remplacé l'article 591, 8°, du Code judiciaire. Selon cet article 591, 8°, le juge de paix connaît 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. Dès lors qu'en vertu de l'article 591, 9°, du Code judiciaire, toutes contestations relatives aux réquisitions militaires relèvent également de la compétence du juge de paix, il est indiqué que celui-ci connaisse également des contestations qui pourraient s'élever dans le cadre du régime en projet. En vertu de l'article 146 de la Constitution, c'est toutefois au législateur qu'il appartient d'édicter une telle disposition, de sorte que le Roi n'a pas le pouvoir d'attribuer cette compétence au juge de paix et ne peut dès lors déroger aux règles de compétences sur le plan du droit communal inscrites dans le Code judiciaire. Il conviendra par conséquent de supprimer toutes les références au juge de paix qui figurent dans le projet.

.../...

4. En son arrêt n° 85.698 du 29 février 2000, le Conseil d'Etat, section d'administration, a posé les questions préjudicielles suivantes à la Cour d'arbitrage :

- première question :

"L'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939 sur l'occupation de terrains en vue de l'organisation défensive du territoire, confirmé par la loi du 16 juin 1947, interprété en ce sens qu'il organise une procédure susceptible de s'appliquer en tout temps et notamment en dehors de périodes où une menace imminente pèse sur la sécurité extérieure du pays, est-il ou est-il resté compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec l'article 16, en tant que ces articles exigent qu'une mesure établie par la loi soit pertinente et proportionnée aux objectifs que poursuit le législateur, en ce qu'il établit une procédure exceptionnelle permettant au Ministre de la Défense nationale de prendre possession de biens immeubles et d'en disposer en y apportant des modifications difficilement réversibles et non conformes à leur destination antérieure, sans suivre les procédures prescrites pour les expropriations, sans respecter le principe constitutionnel de l'indemnité préalable, et sans qu'une juridiction ait la possibilité de statuer sur la légalité de la décision ministérielle relative à cette prise de possession avant que celle-ci ne soit mise à exécution, alors que les menaces imminentes pour la sécurité extérieure du pays en fonction desquelles il a été adopté en 1939 et confirmé en 1947 ont disparu ?";

- seconde question :

"L'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939 sur l'occupation de terrains en vue de l'organisation défensive du territoire, confirmé par la loi du 16 juin 1947, interprété en ce sens qu'il organise une procédure susceptible de s'appliquer en tout temps et notamment en dehors de périodes où une menace imminente pèse sur la sécurité extérieure du pays, est-il compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement

.../...

combinés avec l'article 16, en ce qu'il établit une procédure exceptionnelle permettant au Ministre de la Défense nationale de prendre possession de biens immeubles et d'en disposer en y apportant des modifications difficilement réversibles et non conformes à leur destination antérieure, sans suivre les procédures prescrites pour les expropriations, sans respecter le principe constitutionnel de l'indemnité préalable, et sans qu'une juridiction ait la possibilité de statuer sur la légalité de la décision ministérielle relative à cette prise de possession avant que celle-ci ne soit mise à exécution, alors que les autres personnes qui sont propriétaires de terrains dont il est nécessaire de les priver pour cause d'utilité publique bénéficient des garanties établies par la législation relative à l'expropriation, lesquelles comprennent notamment l'indemnisation préalable à la dépossession et la fixation par un juge du montant de cette indemnisation ?".

Selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, section de législation, en matière d'avis, celle-ci s'abstient de se prononcer dans ses avis sur des questions de droit soulevées dans une instance pendante devant une juridiction (en l'espèce la Cour d'arbitrage et la section d'administration du Conseil d'Etat), et de s'ingérer ainsi dans ce litige. Conformément à cette jurisprudence en matière d'avis, le Conseil d'Etat estime ne pouvoir se prononcer sur les questions de droit évoquées dans les questions préjudicielles susmentionnées dans la mesure où elles peuvent également être soulevées au sujet du projet soumis pour avis.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

L'intitulé fait référence au fondement légal, à savoir "l'article 66 de la loi du ... portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses". Au cours des débats parlementaires, l'article dont il est fait état, est devenu l'article 74. Il y aura lieu d'adapter l'intitulé du projet sur ce point.

Préambule

Le premier alinéa du préambule doit également faire mention de l'article 74.

Article 1er

1. Dans le texte néerlandais de l'article 1er, § 1er, alinéa 1er, du projet, on remplacera le mot "Onderhavig" par "Dit".

2. L'alinéa 2 de l'article 1er, § 1er, du projet est sans rapport avec les autres dispositions de l'article 1er qui concernent la notion d'"immeubles abandonnés". Mieux vaudrait dès lors placer cet alinéa à un autre endroit dans le projet, par exemple dans une nouvelle disposition, à insérer après l'article 1er, laquelle deviendrait le nouvel

.../...

article 2. Il faudrait alors modifier la numérotation des articles suivants du projet, tel qu'il est soumis pour avis.

3. Dans la réglementation en projet, le terme "propriétaire" est utilisé dans son sens courant. Par ce terme, il y a lieu d'entendre dès lors non seulement le plein propriétaire, mais également le nu-propriétaire. Il est donc superflu d'un point de vue juridique de préciser que par "propriétaire", on entend aussi "nu-propriétaire", comme le fait l'article 1er, § 1er, alinéa 2, du projet.

En assimilant un usufruitier d'un immeuble abandonné ou le titulaire d'un droit d'usage ou d'un droit d'habitation sur un immeuble de ce type, à un "co-propriétaire" (lire : propriétaire), au sens du projet, on vise manifestement à étendre l'obligation de notification également à ces personnes. Selon la réglementation en projet, cette assimilation ne vaut toutefois pas pour "le droit au juste dédommagement visé aux articles 2, troisième alinéa et 3 et le droit d'occupation personnelle visé à l'article 6". Or, dans un certain nombre de cas, ce n'est pas tant le propriétaire, mais surtout l'usufruitier ou le titulaire d'un droit d'usage ou d'habitation qui subira un dommage du fait de la réquisition. C'est alors à ces personnes que doit être accordé du moins partiellement le "juste dédommagement", dont il est question à l'article 74 de la loi-programme. En effet, dès lors qu'aux termes de la loi, ce dédommagement doit être "juste", son montant doit être proportionné au dommage subi - ainsi que le confirme également l'article 5 du projet.

.../...

Par conséquent, il faudra reformuler ce point de la réglementation.

4. Dans le texte néerlandais de l'article 1er, § 2, alinéa 1er, du projet, il est question de "een privaats natuurlijke of rechtspersoon", alors que cette distinction ne figure pas dans le texte français. Dès lors, il serait préférable d'y écrire également : "... une personne physique ou morale de droit privé, ...".

Article 2

1. La division de cet article en alinéas n'est pas suffisamment claire. Dans la rédaction actuelle du texte en projet, l'article 2 comporte quatre alinéas. Or, l'article 1er, § 1er, alinéa 2, et l'article 5, § 1er, du projet soumis pour avis font référence à l'article 2, alinéa 3, alors qu'ils visent en fait l'alinéa 4. Par conséquent, il faut soit adapter la référence figurant dans ces articles, soit modifier la présentation de l'article 2 de manière à faire apparaître clairement qu'il comporte trois et non quatre alinéas. Pour ce faire, on mettra en retrait la première ligne de chaque alinéa et il serait préférable de ne laisser une ligne blanche qu'entre les différents alinéas.

2. Il ressort de l'article 2, alinéa 2, 1°, du projet que la notification au propriétaire doit également mentionner la durée de la réquisition envisagée. L'article 4 du

.../...

projet prévoit par ailleurs que cette durée est fixée en fonction des besoins d'accueil pour candidats-réfugiés. Ces besoins pouvant fluctuer, on ne peut déterminer longtemps à l'avance quels seront ces besoins à brève échéance. Par conséquent, il n'est pas impossible qu'une réquisition effectuée pour une durée déterminée, doive être prolongée au vu de l'évolution de la situation. A défaut d'une disposition en ce sens dans le projet, un tel prolongement ne sera pas possible. En effet, un immeuble abandonné, réquisitionné en vue d'accueillir des candidats-réfugiés, ne pourra plus être considéré comme un "immeuble abandonné", de sorte qu'il ne pourra pas non plus faire l'objet d'une nouvelle réquisition. S'il est jugé souhaitable de prévoir la possibilité d'un prolongement de la réquisition, il y aura lieu de compléter le projet par une disposition en ce sens qui réponde aux exigences de la loi, notamment en ce qui concerne le juste dédommagement.

Article 3

1. Reste à savoir si, pour des raisons de sécurité juridique et à l'instar de l'article 134bis de la nouvelle loi communale, il ne faut pas fixer un délai maximal dans lequel la réquisition peut effectivement avoir lieu, délai qui prendrait cours à partir de la notification.

2. Dans le texte néerlandais de l'article 3, on écrira "binnen zeven werkdagen".

.../...

Article 5

1. Selon l'article 5 du projet, le montant du juste dédommagement doit correspondre "à celui d'un revenu locatif évalué en fonction notamment des éléments suivants : ...; 3° le loyer qui peut être demandé après que les travaux de rénovation indispensables pour rendre l'immeuble propre à l'usage d'accueil (lire : d'accueil) ont été effectués; 4° l'importance des travaux à effectuer pour rendre l'immeuble propre à l'usage d'accueil (lire : d'accueil) et qui occasionnent éventuellement une plus-value".

En ce qui concerne les éléments d'évaluation précités, on n'aperçoit pas de quelle manière il faut en tenir compte. Les travaux d'aménagement peuvent donner à l'immeuble une plus-value, mais aussi une moins-value. Les auteurs du projet entendent-ils, en cas de moins-value du bien, compenser cette perte patrimoniale en octroyant un dédommagement plus important et, à l'inverse, en cas de plus-value, compenser cet accroissement patrimonial par un dédommagement moins important ? En tout cas, il y a lieu d'apporter plus de précisions sur ce point dans le projet et de régler expressément aussi l'hypothèse d'une moins-value.

2. En légistique, les termes tels que "est tenu de" ou "doit" ne s'emploient pas, dès lors que l'obligation est déjà inscrite dans la règle en tant que telle.

.../...

Par conséquent, on écrira à l'article 5, § 2 :

"Le receveur de l'enregistrement communique, au Ministre ou à son délégué et au (juge), dans les sept jours ouvrables de la réception d'une demande adressée à cette fin par lettre recommandée, tous les éléments utiles pour apprécier le montant du juste dédommagement".

3. Il est suggéré de rédiger l'article 5, § 3, du projet, comme suit :

"Les règles relatives au paiement du juste dédommagement sont fixées conjointement avec le montant de celui-ci".

Article 6

1. A l'article 6, alinéa 2, on remplacera dans le texte néerlandais les mots "zijn echtgenote (-oot)" par les mots "zijn echtgenote of haar echtgenoot".

2. A l'alinéa 3 de l'article 6 du projet, il y a lieu de préciser ce qu'il faut entendre par le "solde éventuel des frais exposés et non récupérés qui occasionnent une plus-value".

.../...

La question se pose de savoir si l'article 6, alinéa 3, du projet ne doit pas en outre régler expressément l'hypothèse où des travaux auraient occasionné une moins-value.

3. A l'alinéa 4 de l'article 6, les mots "par le Ministre ou son délégué" peuvent être supprimés.

Article 7

Il y a lieu d'omettre l'article 7 du projet, à moins qu'un motif spécifique ne justifie de déroger au délai habituel d'entrée en vigueur des arrêtés.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME