

**Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1994-1995 (*)

28 OKTOBER 1994

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van artikel 134bis
van de nieuwe gemeentewet
met het oog op de uitbreiding van
het recht op een
behoorlijke huisvesting**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 mei 1994 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet met het oog op de uitbreiding van het recht op een behoorlijke huisvesting", heeft op 17 oktober 1994 het volgend advies gegeven :

Zie :

- 1417 - 93 / 94 :

— N° 1 : Wetsvoorstel van de heren Simons, Mayeur en mevrouw Vogels.

(*) Vierde zitting van de 48^e zittingsperiode.

**Chambre des Représentants
de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1994-1995 (*)

28 OCTOBRE 1994

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'article 134bis
de la nouvelle loi communale
en vue d'étendre le droit
au logement décent**

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 13 mai 1994, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant l'article 134bis de la nouvelle loi communale en vue d'étendre le droit au logement décent", a donné le 17 octobre 1994 l'avis suivant:

Voir :

- 1417 - 93 / 94 :

— N° 1 : Proposition de loi de MM. Simons, Mayeur et Mme Vogels.

(*) Quatrième session de la 48^e législature.

1. Het onderzochte voorstel verruimt de categorie van personen voor wie verlaten gebouwen beschikbaar worden gesteld die onder de toepassing vallen van het opeisingsrecht, waarin voorzien wordt door artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet : terwijl volgens de huidige tekst de opgeëiste gebouwen bestemd zijn om betrokken te worden door "dakloze personen" (1), beoogt het onderzochte voorstel die gebouwen "ter beschikking te stellen van personen die op zoek zijn naar een behoorlijke huisvesting".

De voorgestelde tekst maakt geen onderscheid naargelang die personen al dan niet over de middelen beschikken om een behoorlijke woning te verkrijgen en er te blijven.

Zulk een onderscheid is nochtans van het grootste belang om uit te maken of de federale wetgever bevoegd is om de voorgestelde tekst aan te nemen.

Immers, hoewel kan worden aanvaard dat de federale overheid, wegens haar bevoegdheden voor maatschappelijk

(1) Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 12 januari 1993, waarbij artikel 134bis in de nieuwe gemeentewet is ingevoegd, is dat begrip als volgt door de minister van maatschappelijke integratie, volksgezondheid en leefmilieu verduidelijkt :

"Een dakloze persoon is iemand die niet over een eigen woongelegenheden beschikt, die niet de middelen heeft om daar op eigen krachten voor te zorgen en daardoor geen verblijfplaats heeft, of tijdelijk in een tehuis verblijft, in afwachting dat hem een eigen woongelegenheden ter beschikking wordt gesteld" (Gedr. St. Kamer, 630/5-91/92, blz. 34).

welzijn (1), een opeisingsprocedure voor leegstaande gebouwen organiseert, die in gang wordt gezet door de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn, ten einde die gebouwen ter beschikking te stellen van personen die niet over de nodige middelen beschikken om een behoorlijke woning te verkrijgen en er te blijven, is zulks niet het geval wanneer de opgeëiste gebouwen bestemd zijn om betrokken te worden door personen die wel over zulke middelen beschikken, aangezien die personen zich niet in een situatie bevinden waarin zij maatschappelijke dienstverlening nodig hebben om een behoorlijke woning te verkrijgen (2).

-
- (1) Krachtens artikel 5, § 1, II, 2°, b, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is de federale overheid bevoegd voor de "aangelegenheden met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die geregeld zijn in de artikelen 1 en 2 en in de hoofdstukken IV, V en VII van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn", dat wil zeggen meer bepaald voor de regels met betrekking tot het recht op maatschappelijke dienstverlening en voor die betreffende de tussenkomsten van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ten einde de personen en de gezinnen de maatschappelijke dienstverlening te bieden die door de gemeenschap verschuldigd is.
- (2) Uit de rechtspraak blijkt dat het recht op maatschappelijke dienstverlening, dat gewaarborgd wordt door artikel 1 van de wet van 8 juli 1976, slechts bestaat indien en zolang de betrokken persoon zich in een zodanige toestand bevindt dat hij niet over de middelen beschikt om een leven te leiden dat aan de menselijke waardigheid beantwoordt (Raad van State, arresten Huyskens, nr. 19.466 van 26 februari 1979; Haagdorens, nr. 21.190 van 21 januari 1981; O.C.M.W. van Watermaal-Bosvoorde, nr. 36.617 van 13 maart 1991, O.C.M.W. van Wellin, nr. 37.053 van 22 mei 1991, O.C.M.W. van Luik, nr. 40.376 van 18 september 1992).

In het tweede voormelde geval lijkt de opeising van leegstaande gebouwen veeleer een instrument van het huisvestingsbeleid, wat een gewestbevoegdheid is (1).

Bijgevolg kan de voorgestelde wijziging van artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet slechts worden beschouwd als behorende tot de bevoegdheid van de federale wetgever als verduidelijkt wordt dat de begunstigden van deze bepaling personen zijn die niet over de noodzakelijke middelen beschikken om een behoorlijke woning te verkrijgen en er te blijven.

2. In de adviesaanvraag meldt de voorzitter van de Kamer dat de auteurs van het onderzochte voorstel de wens hebben uitgedrukt dat de Raad van State het begrip "behoorlijke huisvesting", dat voorkomt in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, zou verduidelijken.

De Grondwetgever heeft er zorg voor gedragen meer te bekrachtigen dan alleen het recht om een woning te hebben :

"Het recht op menswaardig wonen behelst niet louter het recht op een dak boven zijn hoofd. De overheid moet ervoor ijveren dat een ieder gehuisvest is in een woning die in verband met veiligheid, kwaliteit en omvang aangepast is aan de sociale en economische toestand van de maatschappij" (2).

(1) Artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Volgens de parlementaire voorbereiding van die wet omvat de gewestbevoegdheid in dezen onder andere het bevorderen van "de bewoning" van woningen (Gedr. St. Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, blz. 20).

(2) Gedr. St. Senaat, B.Z. 1991-1992, 100-2/3°, blz. 19 en 20.

Boven de oorspronkelijk gedane suggestie om het begrip "adequate huisvesting" te gebruiken, heeft de grondwetgever het begrip "behoorlijke huisvesting" verkozen, en wel om de volgende reden :

"De formulering "adequaaat" wordt door sommigen als te ruim beschouwd. Adequaaat duidt bovendien op een relatie tussen de huisvesting en de verworven levensstandaard van de betrokkene.

De indieners verkozen derhalve de meer recente terminologie te gebruiken van de Verklaring van de Mensenrechten.

De term "behoorlijk" verwijst veeleer naar de kwaliteit van de huisvesting ten overstaan van een meer algemene sociale norm, en veel minder naar een individueel verworven levensstandaard" (1).

Voor het overige staat het aan de wetgever om de inhoud van dat begrip concrete gestalte te geven, aangezien krachtens artikel 23, tweede lid, van de Grondwet, de economische, sociale en culturele rechten - waartoe ook het

-
- (1) Gedr. St. Senaat, B.Z. 1991-1992, 100-2/9°, blz. 11.
Zie ook het volgende betoog van de heer Stroobant in plenaire vergadering :

"Ook bij het derde voorstel van de Kamer werd een amendement geformuleerd. De suggestie om elke kwalificatie bij het recht op huisvesting te laten vallen werd echter ervaren als te verregaand. Wel werd aanvaard dat het begrip "adequate huisvesting" te hoge vereisten stelt. Immers, "adequate" houdt in dat de maatstaf voor de kwaliteit van de huisvesting de individuele levenssituatie is van de betrokkene. Dit zou er kunnen toe leiden dat men zou oordelen dat voor een persoon met een hoge levensstandaard een adequate huisvesting er een is met hogere vereisten dan voor een persoon met een lagere levensstandaard.

Er werd dan ook voorgesteld om de terminologie te gebruiken die voorkomt in de verklaring van de grondrechten aanvaard door het Europees Parlement in 1989, namelijk "behoorlijk". Dit begrip verwijst naar een meer algemene en meer sociale maatstaf en stemt meer overeen met de bekommernis van de grondwetgever om sociale rechten vast te leggen" (Parl. Handelingen, Senaat, Vergadering van 23 december 1993, blz. 667).

recht op behoorlijke huisvesting hoort - gewaarborgd worden, naargelang van het geval, door de wet, het decreet of de ordonnantie, die ook de voorwaarden voor de uitoefening ervan bepalen.

In dat opzicht dient te worden opgemerkt dat het vastleggen van een aantal normen om tot een behoorlijke huisvesting te komen - zoals normen inzake veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid - behoren tot de bevoegdheid van de Gewesten inzake huisvesting (1).

Bij ontstentenis van algemene normen kan de beoordeling van wat in de zin van de voorgestelde tekst behoorlijke huisvesting is, alleen worden opgedragen aan de overheid die ermee belast is die tekst toe te passen, rekening houdend met de verduidelijkingen die zijn aangebracht tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetsbepaling die dat begrip heeft ingevoerd.

3. Het onderzochte voorstel stelt dat bij de billijke vergoeding van de eigenaar van een opgeëist gebouw rekening wordt gehouden met "de kosten die de gemeente of het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn voor de renovering van de betreffende woning heeft gedaan".

De vraag rijst of de voorgestelde tekst opzettelijk alleen gewag maakt van de kosten die de gemeente of het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn heeft gemaakt, dan wel of de stellers ervan niet de kosten gemaakt door alle overheden op het oog hebben, wie zij ook mogen zijn, zoals bijvoorbeeld de sociale-huisvestingsmaatschappijen, zoals lijkt te worden aangegeven door de toelichting bij het voorstel, die spreekt van "de kosten die de overheid moet doen".

(1) Cf. het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp dat de ordonnantie is geworden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 15 juli 1993 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor gemeubelde woningen (Gedr. St. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, A-174/1-91/92, blz. 17-18).

4. Terwijl de huidige tekst van artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet de Koning ermee belast de grenzen, de voorwaarden en de nadere regels te bepalen volgens welke het opeisingsrecht kan worden uitgeoefend, draagt het onderzochte wetsvoorstel aan de gemeenteraden de bevoegdheid op om de procedure, de duur van bewoning, de nadere regels inzake kennisgeving aan de eigenaar alsmede de wijze van berekening van de vergoeding vast te stellen, maar beschouwt het vaststellen van de mogelijkheden waarover de eigenaar beschikt om tegen de vordering in verzet te komen als een bevoegdheid van de Koning.

Indien de stellers van het wetsvoorstel de Koning zodoende de bevoegdheid willen ontnemen om, op de onderscheiden aangegeven punten, de verordeningsmaatregelen vast te stellen voor de uitvoering van artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet, is de voorgestelde bepaling in strijd met artikel 108 van de Grondwet, dat aan de Koning de bevoegdheid opdraagt verordeningen te maken en besluiten uit te vaardigen ter uitvoering van de wetten.

Om rekening te houden met de verscheidenheid van de plaatselijke situaties, een streven waarnaar in de toelichting bij het voorstel verwezen wordt, zou kunnen worden aanvaard dat de wetgever, terwijl hij de bevoegdheid om de voormelde regels uit te vaardigen aan de Koning blijft opdragen, het de gemeenteraden mogelijk maakt aanvullende verordeningen uit te vaardigen.

1. La proposition à l'examen élargit la catégorie des personnes à la disposition de qui sont mis les immeubles abandonnés faisant l'objet du droit de réquisition prévu par l'article 134bis de la nouvelle loi communale : alors que, selon le texte actuel, les immeubles réquisitionnés sont destinés à être occupés par des "personnes sans abri" (1), la proposition à l'examen envisage de mettre ces immeubles "à la disposition de personnes à la recherche d'un logement décent".

Le texte proposé ne distingue pas selon que ces personnes ont ou n'ont pas les moyens d'avoir accès à un logement décent et d'y rester.

Une telle distinction est pourtant capitale pour déterminer si le législateur fédéral est compétent pour adopter le texte proposé.

(1) Lors des travaux préparatoires de la loi du 12 janvier 1993, qui a inséré l'article 134bis dans la nouvelle loi communale, cette notion a été précisée de la manière suivante par le ministre de l'intégration sociale, de la santé publique et de l'environnement :

"La personne sans abri est la personne qui n'a pas de résidence habitable, qui ne peut, par ses propres moyens, disposer d'une telle résidence et qui se trouve dès lors sans résidence ou dans une résidence collective où elle séjourne de manière transitoire, passagère, en attendant de pouvoir disposer d'une résidence personnelle" (Doc. Ch., 630/5-91/92, p. 34).

En effet, si l'on peut admettre qu'en raison de ses attributions en matière d'aide sociale (1), l'autorité fédérale organise une procédure de réquisition d'immeubles abandonnés, procédure enclenchée par le président du conseil de l'aide sociale, en vue de mettre ces immeubles à la disposition de personnes qui n'ont pas les moyens nécessaires pour accéder à un logement décent et y rester, il n'en va pas de même si les immeubles réquisitionnés sont destinés à être occupés par des personnes bénéficiant de tels moyens, puisque ces personnes ne se trouvent pas dans une situation où elles ont besoin d'une aide sociale pour se procurer un logement décent (2).

(1) En vertu de l'article 5, § 1er, II, 2°, b, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale est compétente pour les "matières relatives aux centres publics d'aide sociale, réglées par les articles 1er et 2 et dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale", c'est-à-dire spécialement pour les règles ayant trait au droit à l'aide sociale et pour celles relatives aux interventions des centres publics d'aide sociale en vue d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité.

(2) Il ressort de la jurisprudence que le droit à l'aide sociale, garanti par l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976, ne s'ouvre que lorsque et tant que la personne intéressée vient à se trouver dans une situation où elle ne dispose pas de moyens nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine (Conseil d'Etat, arrêts Huyskens, n° 19.466 du 26 février 1979; Haagdorens, n° 21.190 du 21 janvier 1981; C.P.A.S. de Watermael-Boitsfort, n° 36.617 du 13 mars 1991; C.P.A.S. de Wellin, n° 37.053 du 22 mai 1991; C.P.A.S. de Liège, n° 40.376 du 18 septembre 1992).

Dans la seconde hypothèse ici évoquée, la réquisition d'immeubles abandonnés apparaît plutôt comme un instrument de la politique du logement, politique de compétence régionale (1).

Par conséquent, la modification proposée de l'article 134bis de la nouvelle loi communale ne peut être considérée comme étant de la compétence du législateur fédéral que s'il est précisé que les bénéficiaires de cette disposition sont des personnes n'ayant pas les moyens nécessaires pour accéder à un logement décent et y rester.

2. Dans la lettre de demande d'avis, le président de la Chambre indique que les auteurs de la proposition à l'examen souhaitent que le Conseil d'Etat éclaire la notion de "logement décent" figurant à l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

Le Constituant a eu le souci de consacrer davantage que le seul droit d'avoir un logement :

"Le droit à un logement convenable va plus loin que le droit d'avoir un toit au-dessus de la tête. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que chacun puisse être logé dans une habitation adaptée, du point de vue

(1) Article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980. Selon les travaux préparatoires de cette loi, la compétence régionale en cette matière comprend notamment la promotion de l'occupation de logements (Doc. Sén., sess. 1979-1980, n° 434/1, p. 20).

de la sécurité, de la qualité et de l'espace, à la situation sociale et économique du pays" (1).

A la suggestion, initialement faite, d'évoquer la notion de "logement adéquat", le Constituant a préféré celle de "logement décent", pour la raison suivante :

"Le terme "adéquat" est considéré comme trop général par certains. En outre, il indique une relation entre le logement et le niveau de vie atteint par l'intéressé.

Dès lors, les auteurs ont donné la préférence à une terminologie plus récente, usitée dans la Déclaration des droits de l'homme.

L'adjectif "décent" vise la qualité du logement par rapport à une norme sociale plus générale, plutôt que le niveau de vie acquis par l'individu" (2).

(1) Doc. Sén., sess. extr. 1991-1992, 100-2/3°, pp. 19 et 20.

(2) Doc. Sén., sess. extr. 1991-1992, 100-2/9°, p. 11.
Voir aussi l'intervention suivante de M. Stroobant en séance plénière :

"Ook bij het derde voorstel van de Kamer werd een amendement geformuleerd. De suggestie om elke kwalificatie bij het recht op huisvesting te laten vallen werd echter ervaren als te verregaand. Wel werd aanvaard dat het begrip "adequate huisvesting" te hoge vereisten stelt. Immers, "adequate" houdt in dat de maatstaf voor de kwaliteit van de huisvesting de individuele levenssituatie is van de betrokkene. Dit zou er kunnen toe leiden dat men zou oordelen dat voor een persoon met een hoge levensstandaard een adequate huisvesting er een is met hogere vereisten dan voor een persoon met een lagere levensstandaard.

Er werd dan ook voorgesteld om de terminologie te gebruiken die voorkomt in de verklaring van de grondrechten aanvaard door het Europees Parlement in 1989, namelijk "behoorlijk". Dit begrip verwijst naar een meer algemene en meer sociale maatstaf en stemt meer overeen met de bekommernis van de grondwetgever om sociale rechten vast te leggen" (Ann. Sén., séance du 23 décembre 1993, p. 667).

Pour le surplus, c'est au législateur qu'il appartient de concrétiser le contenu de cette notion, puisque, en vertu de l'article 23, alinéa 2, de la Constitution, il incombe à la loi, au décret ou à l'ordonnance, selon le cas, de garantir les droits économiques, sociaux et culturels - droits parmi lesquels figure notamment le droit à un logement décent - et de déterminer les conditions de leur exercice.

On doit, à cet égard, faire observer que l'établissement d'un certain nombre de normes de nature à rendre un logement décent - telles des normes en matière de sécurité, d'hygiène et d'habitabilité - entrent dans la compétence des Régions en matière de logement (1).

A défaut de normes générales, l'appréciation de ce qu'est un logement décent au sens du texte proposé ne peut qu'être laissée aux autorités chargées d'appliquer celui-ci, compte tenu des précisions apportées lors des travaux préparatoires de la disposition constitutionnelle qui a introduit cette notion.

3. La proposition à l'examen précise que le juste dédommagement du propriétaire d'un immeuble réquisitionné doit tenir compte "des dépenses que la commune ou le centre public d'aide sociale aura encourues pour la réhabilitation du logement".

On peut se demander si c'est intentionnellement que le texte proposé vise seulement les dépenses encourues par la commune ou par le centre public d'aide sociale, ou si ses auteurs n'entendent pas viser les dépenses encourues par tous les pouvoirs publics, quels qu'ils soient, ainsi par

(1) Voir l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 1993 concernant les normes de qualité et de sécurité de logements meublés (Doc. Cons. Rég. Bruxelles-Capitale, A-174/1-91-92, pp. 17-18).

exemple les sociétés de logement social comme le donnent à penser les développements de la proposition qui évoquent "les frais encourus par les pouvoirs publics".

4. Alors que le texte actuel de l'article 134bis de la nouvelle loi communale charge le Roi de définir les limites, les conditions et les modalités dans lesquelles le droit de réquisition peut être exercé, 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, c'est aux conseils communaux que la proposition à l'examen attribue tous ces pouvoirs, à l'exception des possibilités d'opposition du propriétaire à la réquisition.

Si, ce faisant, les auteurs de la proposition entendent dépouiller le Roi du pouvoir d'arrêter, sur les différents points indiqués, les mesures réglementaires d'exécution de l'article 134bis de la nouvelle loi communale, la disposition proposée est contraire à l'article 108 de la Constitution, lequel attribue au Roi le pouvoir réglementaire d'exécution des lois.

Toutefois, en vue de tenir compte de la diversité des situations locales, souci auquel font allusion les développements de la proposition, l'on pourrait admettre que le législateur, tout en continuant à confier au Roi le pouvoir de prendre les règles évoquées, permette aux conseils communaux d'arrêter des règlements complémentaires.

De kamer was samengesteld uit :

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

J. DE GAVRE,
P. GOTHOT,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE, eerste voorzitter.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegevoegd door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

La chambre était composée de :

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE, premier président.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.