

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2005-2006

15 FÉVRIER 2006

Proposition de loi modifiant les articles 1344^{ter} et 1344^{quater} du Code judiciaire

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Avis 39.716/2

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Présidente du Sénat, le 10 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi «modifiant les articles 1344^{ter} et 1344^{quater} du Code judiciaire» (doc. Sénat, session 2003, n° 3-28/1) ainsi que sur les amendements n°s 1 et 2 (doc. Sénat, session 2003-2004, n° 3-28/2), a donné le 1^{er} février 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition et des amendements, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition et les amendements appellent les observations ci-après.

Voir :

Documents du Sénat :

3-28 - SE 2003 :

N° 1 : Proposition de loi de Mme Laloy et M. Mahoux.

3-28 - 2003-2004 :

N° 2 : Amendements.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2005-2006

15 FEBRUARI 2006

Wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 1344^{ter} en 1344^{quater} van het Gerechtelijk Wetboek

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Advies 39.716/2

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 10 januari 2006 door de voorzitter van de Senaat verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorstel van wet «tot wijziging van de artikelen 1344^{ter} en 1344^{quater} van het Gerechtelijk Wetboek (stuk Senaat, zitting 2003, nr. 3-28/1) alsook over de amendementen nrs 1 en 2 (stuk Senaat, zitting 2003-2004, nr. 3-28/2), heeft op 1 februari 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel en van de amendementen, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geven het ontwerp en de amendementen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Zie :

Stukken van de Senaat :

3-28 - BZ 2003 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van mevrouw Laloy en de heer Mahoux.

3-28 - 2003/2004 :

Nr. 2 : Amendementen.

Fondement juridique*Dispositif*

Article 2

(article 1344ter, en projet, du Code judiciaire)

1. Cet article prévoit qu'une copie de l'acte introductif d'instance par lequel un bailleur demande l'expulsion d'une personne physique qui a conclu un bail à loyer est envoyée par le greffe « à l'organisme de défense des locataires le plus proche du domicile ou, à défaut de domicile, de la résidence du preneur ».

Dès lors qu'elle donne au preneur la possibilité de manifester son opposition à cette communication, la disposition proposée est compatible avec le droit au respect de la vie privée du locataire.

Par contre, la proposition ne prévoit aucune possibilité, pour le bailleur, de s'opposer à cette communication.

Si le législateur a pu estimer, sous réserve du contrôle exercé par la Cour d'arbitrage, que le bailleur ne pouvait s'opposer à la communication de la requête au Centre public d'action sociale (ci-après dénommé CPAS), le même choix semble difficilement admissible dès lors qu'il s'agit de communiquer la requête à un organisme de défense des locataires.

En effet, le CPAS est une institution publique qui est soumise aux principes qui régissent le fonctionnement des services publics, notamment le principe d'égalité des usagers, et dont les agents sont tenus à certaines obligations, notamment de discrétion, alors que les organismes de défense des locataires sont des personnes morales de droit privé qui œuvrent à la défense d'intérêts qui, pour être respectables, n'en sont pas moins des intérêts particuliers.

En outre, dès lors que le paragraphe 5 de l'article 1344ter du Code judiciaire dispose que « Le Centre public d'aide sociale offre, de la manière la plus appropriée, d'apporter son aide dans le cadre de sa mission légale », son intervention tendra principalement à aider le locataire, financièrement ou par des conseils, et non à s'immiscer dans un litige de droit privé comme le prévoient les développements de la proposition qui explique que « Les services du Syndicat des locataires, notamment, (...) vérifient la régularité des procédures, informent sur les voies de recours et peuvent faire conclure des accords amiables entre propriétaires et locataires, qui excluent l'expulsion ».

La communication d'une pièce de procédure relative à un litige de droit privé à un organisme de droit privé qui n'est pas partie au litige, sans que le bailleur de qui émane cette pièce de procédure puisse s'y opposer, soulève des difficultés au regard du droit au respect de la vie privée consacré tant par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après dénommée la CEDH) que par l'article 22 de la Constitution.

Il est vrai que des restrictions peuvent être apportées au droit au respect de la vie privée pour autant qu'elles constituent des mesures qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour rencontrer un des objectifs mentionnés à l'article 8, § 2, de la CEDH et que le principe de proportionnalité soit respecté.

Rechtsgrond*Dispositief*

Artikel 2

(ontworpen artikel 1344ter van het Gerechtelijk Wetboek)

1. Dit artikel bepaalt dat een afschrift van de inleidende akte, waarbij een verhuurder verzoekt om de uithuiszetting van een natuurlijk persoon die een huurovereenkomst heeft gesloten, door de griffie wordt gezonden aan « de organisatie voor de verdediging van huurders die het dichtst bij de woonplaats, of bij gebreke van een woonplaats, de verblijfplaats van de huurder is gelegen ».

Aangezien de voorgestelde bepaling de huurder de mogelijkheid biedt zijn verzet tegen deze verzending van een afschrift kenbaar te maken, is zij bestaanbaar met het recht van de huurder op eerbiediging van zijn privé-leven.

Daarentegen voorziet het voorstel voor de verhuurder in geen enkele mogelijkheid om zich tegen die verzending te verzetten.

Ofschoon de wetgever, onder voorbehoud van de door het Arbitragehof uitgeoefende toetsing, van mening is kunnen zijn dat de verhuurder zich niet kan verzetten tegen het toezenden van het verzoekschrift aan het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (hierna OCMW genoemd), lijkt dezelfde keuze moeilijk aanvaardbaar als het erom gaat het verzoekschrift toe te zenden aan een organisatie voor de verdediging van huurders.

Het OCMW is immers een openbare instelling die valt onder de beginselen die gelden voor de werking van overheidsdiensten, inzonderheid het beginsel van gelijke toegang van de burgers tot openbare diensten, en waarvan de personeelsleden bepaalde verplichtingen moeten nakomen, inzonderheid de discretieplicht, terwijl organisaties voor de verdediging van huurders privaatrechtelijke rechtspersonen zijn die zich inzetten voor de verdediging van weliswaar respectabele, doch niettemin particuliere belangen.

Daarbij komt dat aangezien paragraaf 5 van artikel 1344ter van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat: « het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (...), op de meest aangewezen wijze, (aanbiedt) om, binnen zijn wettelijke opdracht, hulp te bieden », zijn bemoeiingen er hoofdzakelijk toe zullen strekken de huurder financieel of met raadgevingen te helpen, en niet zich te mengen in een privaatrechtelijk geschil, zoals wordt vermeld in de toelichting bij het voorstel, waarin het volgende wordt verduidelijkt: « De diensten van de huurdersvereniging kunnen met name (...) controleren (...) of de procedures regelmatig verlopen, (...) informatie (geven) over de beroepsmogelijkheden en (...) minnelijke overeenkomsten sluiten tussen de eigenaars en de huurders, waardoor uitzetting onnodig wordt. ».

Het toezenden van een processtuk over een privaatrechtelijk(e) geschil aan een privaatrechtelijke organisatie die geen partij is bij het geding, zonder dat de verhuurder van wie dit processtuk uitgaat zich ertegen kan verzetten, levert moeilijkheden op uit het oogpunt van het recht op eerbiediging van het privé-leven, dat zowel is vastgelegd in artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna EVRM genoemd), als in artikel 22 van de Grondwet.

Er kunnen weliswaar beperkingen worden ingevoerd op het recht op eerbiediging van het privé-leven, voor zover het maatregelen betreft die, in een democratische samenleving, noodzakelijk zijn om een van de in artikel 8, lid 2, van het EVRM vermelde doelstellingen te verwezenlijken en voor zover het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen.

En l'espèce, compte tenu notamment du fait que le locataire peut bénéficier de l'aide du CPAS et de l'aide juridique, ces conditions ne semblent pas être réunies.

Par ailleurs, la proposition pourrait également poser un problème au regard de l'article 8 combiné avec l'article 14 de la CEDH, puisque le locataire, lui, peut s'opposer à la communication de l'acte introductif d'instance à l'organisme de défense des locataires.

Enfin, la communication à des tiers, par le greffé, d'informations relatives au litige, dans le but de venir en aide à l'une des parties au procès, pourrait poser un problème au regard de l'article 6 de la CEDH. Pareille communication, même au titre de la loi, semble en effet de nature à compromettre le principe de l'égalité des armes et des droits de la défense, voire le respect de l'aspect subjectif de l'exigence d'impartialité du tribunal.

2. Au regard des principes et droits fondamentaux qui viennent d'être rappelés, le Conseil d'État se demande si une mesure moins intrusive ne pourrait consister à prévoir que les parties puissent recevoir du greffé une liste des associations et organismes auprès desquels celles-ci pourraient obtenir toute l'aide utile dans le cadre du litige qui les oppose.

Article 3

(article 1344*quater*, en projet, du Code judiciaire)

1. La proposition introduit un sursis à toute mesure d'expulsion d'un locataire non exécutée à la date du 1^{er} décembre de chaque année jusqu'au 28 février de l'année suivante, à moins que le relogement de l'intéressé ne soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité, les ressources financières et les besoins de la famille.

Le bailleur-propriétaire (ci-après dénommé le bailleur) sera donc privé de la jouissance de sa propriété pendant trois mois : il ne pourra ni l'occuper lui-même, ni la louer à un autre locataire, ni en percevoir les revenus, cette perte de revenus s'ajoutant à l'arriéré de loyers déjà existant ou à l'inexécution d'autres obligations contractuelles ou bien encore aux autres dommages éventuellement subis qui ont justifié la résolution judiciaire du bail et l'expulsion du locataire.

2. À la différence de l'article 1344*quater*, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire qui laisse au juge le soin de déterminer les conditions dans lesquelles il y a lieu de surseoir à l'expulsion « en tenant compte de l'intérêt des deux parties », le mécanisme ici proposé — dès lors qu'il revêt un caractère impératif — ne lui laisse en revanche aucune marge de manœuvre.

Dans cette mesure la question se pose de savoir s'il est concevable que la proposition de loi ne prévoise aucune indemnisation du bailleur (1).

(1) Voir C.E., n° 102 422 du 8 janvier 2002 (relativement à la réglementation de l'usage des biens à des fins d'intérêt général); C.E., n° 100 286 du 25 octobre 2001 (relativement à une procédure de classement). Voir également l'avis 30.930/3, donné le 26 juin 2001, sur un avant-projet devenu le décret du 21 décembre 2001 « tot wijziging van het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen » (relativement à une procédure de classement), (Doc. VI. parl., session 2001-2002, n° 841/1); l'avis 32.048/4, donné le 14 janvier 2002, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 18 juillet 2002 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (relativement à des interdictions de bâtir) (Doc. ORB, session 2001-2002, n° A-284/1).

In casu lijkt niet te zijn voldaan aan die voorwaarden, gelet onder meer op het feit dat de huurder aanspraak kan maken op steun van het OCMW en op rechtsbijstand.

Bovendien zou het voorstel ook een probleem kunnen doen rijzen ten aanzien van artikel 8 *juncto* artikel 14 van het EVRM, aangezien alleen de huurder zich kan verzetten tegen het toezenden van de inleidende akte aan de organisatie voor de verdediging van huurders.

Ten slotte zou het door de griffie aan derden medelen van informatie over het geschil, met het doel hulp te verlenen aan een van de procespartijen, een probleem kunnen doen rijzen ten aanzien van artikel 6 van het EVRM. Het laat zich immers aanzien dat een zodanige mededeling, zelfs uit hoofde van de wet, het beginsel van de gelijkheid van de verweermiddelen en van de rechten van de verdediging en zelfs de inachtneming van het subjectieve aspect van het vereiste dat een rechtbank onpartijdig moet zijn, in het gedrang kan brengen.

2. Ten aanzien van de zo-even gerappelleerde beginselen en fundamentele rechten, vraagt de Raad van State zich af of een minder indringende maatregel er niet in zou kunnen bestaan te bepalen dat de partijen van de griffie een lijst kunnen ontvangen van de verenigingen en organisaties waarbij zij alle nuttige hulp kunnen verkrijgen in het kader van het geschil dat hen verdeeld houdt.

Artikel 3

(ontworpen artikel 1344*quater* van het Gerechtelijk Wetboek)

1. Het voorstel voert een opschorting in van elke maatregel tot uithuiszetting van een huurder die op 1 december van elk jaar niet is uitgevoerd tot 28 februari van het volgende jaar, tenzij de betrokkene opnieuw gehuisvest kan worden in dusdanige omstandigheden dat geen afbreuk wordt gedaan aan de eenheid, de financiële middelen en de behoeften van het gezin.

De verhuurder-eigenaar (hierna de verhuurder genoemd) zal dus gedurende drie maanden verstoken zijn van het genot van zijn eigendom : hij zal het niet zelf kunnen bewonen, noch het aan een andere huurder kunnen verhuren, en evenmin de inkomsten eruit kunnen innen; deze inkomstenderving komt bovenop de reeds bestaande achterstallige huur, de niet-nakoming van andere contractuele verplichtingen of nog andere eventueel geleden schade die de gerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst en de uithuiszetting van de huurder hebben gerechtvaardigd.

2. In tegenstelling tot artikel 1344*quater*, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, dat het aan de rechter overlaat de voorwaarden te bepalen waaronder de « uithuiszetting » dient te worden opgeschort « rekening houdend met de belangen van de twee partijen », laat de hier voorgestelde regeling — aangezien ze van dwingende aard is — hem geen enkele speelruimte.

In die context rijst de vraag of het aanvaardbaar is dat het wetsvoorstel niet voorziet in enige schadevergoeding voor de verhuurder (1).

(1) Zie RvS, nr. 102 422 van 8 januari 2002 (betreffende de regeling voor het gebruik van goederen in het algemeen belang); RvS, nr. 100 286 van 25 oktober 2001 (betreffende een beschermingsprocedure). Zie eveneens advies 30.930/3, gegeven op 26 juni 2001 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 21 december 2001 tot wijziging van het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen (betreffende een beschermingsprocedure), (Gedr. st. VI. Parl., zitting 2001-2002, nr. 841/1); advies 32.048/4, gegeven op 14 januari 2002 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van 18 juli 2002 « tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw » (betreffende bouwverbodsbepalingen) (Gedr. st. BHR, zitting 2001-2002, nr. A-284/1).

Ainsi, dans un domaine proche de la proposition examinée, à savoir la réquisition d'immeubles abandonnés afin de les mettre à la disposition pour l'accueil des candidats réfugiés (1), la section de législation du Conseil d'État a estimé, dans un avis 30.856/1/2/3/4, donné les 31 octobre et 6 novembre 2000 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 2 janvier 2001 que :

« (...) priver un propriétaire du droit d'user librement de son bien sans lui accorder la moindre indemnisation à cette fin, ne se concilie guère avec le principe de proportionnalité (2). Il est recommandé qu'en tout état de cause, le législateur règle lui-même cet aspect de la réquisition » (3).

Certes, durant la période pendant laquelle il est imposé au juge de surseoir à toute mesure d'expulsion, les loyers, dus en exécution du contrat de bail, continueront à être à charge du locataire. Il est toutefois douteux que, dans les situations que vise la proposition de loi, le fait que le bailleur puisse recouvrer sa créance par toutes voies de droit suffise à considérer qu'il existe, dans son chef, une indemnisation appropriée compensant la restriction qui est imposée à son droit de propriété.

Compte tenu de ceci, si le législateur estime devoir organiser un mécanisme d'indemnisation appropriée (4), la question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu de l'étendre au cas du sursis à l'exécution de la mesure d'expulsion déjà actuellement réglé par l'article 1344*quater* du Code judiciaire sous peine de créer une discrimination entre des bailleurs placés dans une situation identique, à savoir l'obligation qui leur est faite — que cette obligation relève de la décision du juge ou du fait de la loi — de maintenir le locataire dans le bien loué pendant une durée déterminée. Si par ailleurs ce mécanisme ne recourait pas à l'intervention du CPAS, il conviendrait de prévoir une règle de subrogation de manière telle qu'en cas de recouvrement des loyers, le montant de l'indemnité perçue par le bailleur puisse être récupéré.

(1) Voir également l'avis 33.519/3, donné par la section de législation du Conseil d'État le 30 mai 2002, sur des amendements au projet devenu la loi-programme du 2 août 2002 (relativement à la saisie de biens de propriétaires « exploités ») (*Doc. parl.*, Chambre, session 2001-2002, n° 1823).

(2) Voir CEDH, 29 avril 1999, § 82 (Chassagnou c./France); CEDH, 28 juillet 1999, § 57 (Immobiliare Saffi c./Italie).

(3) À noter que la législation italienne qui a eu pour effet de suspendre l'exécution forcée des décisions d'expulsion pendant des périodes extrêmement longues a fait l'objet de plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans un arrêt Scollo du 1^{er} septembre 1995, la Cour a condamné l'Italie, dès lors que le requérant qui, en raison notamment du non paiement des loyers, aurait dû bénéficier d'une dérogation à la suspension des mesures d'exécution forcée, n'a pas été en mesure de récupérer son bien avant le départ du locataire (CEDH, 1^{er} septembre 1995, req. n° 19.133/91, Scollo c./Italie).

(4) C'est dans cette optique que se place d'ailleurs l'amendement n° 2 déposé par Mme Defraigne et consorts.

Zo heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State, op een gebied dat nauw aansluit bij het voorliggende voorstel, te weten het opeisen van verlaten gebouwen teneinde ze ter beschikking te stellen voor de opvang van kandidaat-vluchtelingen (1), in een advies 30.856/1/2/3/4, gegeven op 31 oktober en 6 november 2000 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de programmawet van 2 januari 2001, op het volgende gewezen :

« (...) het ontnemen aan een eigenaar van het recht om vrij zijn eigendom te gebruiken, zonder dat hem hiervoor enige schade-loosstelling verleend wordt, (is) moeilijk te verenigen (...) met het evenredigheidsbeginsel (2). Het is aan te bevelen dat in elk geval dit aspect van de opeising door de wetgever zelf geregeld zou worden (3) ».

Weliswaar blijft gedurende de periode dat de rechter verplicht wordt elke uithuiszettingsmaatregel op te schorten, de huur verschuldigd ter uitvoering van de huurovereenkomst ten laste van de huurder. Het valt evenwel te betwijfelen of in de situaties die het wetsvoorstel op het oog heeft, het feit dat de verhuurder zijn schuldvordering kan invorderen met alle rechtsmiddelen, volstaat om ervan uit te gaan dat er, te zijnen aanzien, een gepaste schadevergoeding bestaat ter compensatie van de beperking die op zijn eigendomsrecht wordt gesteld.

Weshalve, indien de wetgever van oordeel is dat hij moet voorzien in een gepaste vergoedingsregeling (4), de vraag rijst of het voorstel niet hoeft te worden uitgebreid tot het geval van de opschorting van tenuitvoerlegging van de maatregel van uithuiszetting die thans al is opgenomen in artikel 1344*quater* van het Gerechtelijk Wetboek, wil men verhuurders die zich in dezelfde situatie bevinden, te weten dat zij verplicht worden — ongeacht of deze verplichting het gevolg is van een beslissing van de rechter of volgt uit de wet — de huurder gedurende een bepaalde tijd in het gehuurde goed te laten, niet ongelijk behandelen. Indien daarenboven in die regeling geen beroep wordt gedaan op het OCMW, dient te worden voorzien in een subrogatieregeling, zodat in geval van invordering van de huur, het bedrag van de door de verhuurder ontvangen vergoeding kan worden gerecupereerd.

(1) Zie ook advies 33.519/3, gegeven door de afdeling wetgeving van de Raad van State op 30 mei 2002, over amendementen op het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de programmawet van 2 augustus 2002 (betreffende het beslag leggen op onroerend goed van huisjesmelkers) (Gedr. st. Kamer, zitting 2001-2002, nr. 1823).

(2) Zie EHRM, 29 april 1999, § 82 (Chassagnou tegen Frankrijk); EHRM, 28 juli 1999, § 57 (Immobiliare Saffi tegen Italië).

(3) Er zij op gewezen dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake de Italiaanse wetgeving, die de opschorting tot gevolg heeft gehad van de gedwongen tenuitvoerlegging van beslissingen tot uitzetting gedurende extreem lange periodes, verscheidene arresten heeft gewezen. In een arrest-Scollo van 1 september 1995 heeft het Hof Italië veroordeeld, omdat de verzoeker die onder meer wegens het niet betalen van de huur, aanspraak had moeten kunnen maken op een afwijking van de opschorting van de maatregelen inzake gedwongen tenuitvoerlegging, niet in staat is geweest zijn goed te recupereren vóór het vertrek van de huurder (EHRM, 1 september 1995, req. nr. 19.133/91, Scollo tegen Italië).

(4) Het is trouwens met dat doel dat door mevrouw Defraigne c.s. amendement nr. 2 is ingediend.

La chambre était composée de

M. P. LIÉNARDY, conseiller d'État, président,

M. J. JAUMOTTE et Mme M. BAGUET, conseillers d'État,

Mme B. VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur.

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

Le greffier,

B. VIGNERON.

Le président,

P. LIÉNARDY.

De kamer was samengesteld uit

de heer P. LIÉNARDY, staatsraad, voorzitter,

De heer J. JAUMOTTE en mevrouw M. BAGUET, staatsraden,

Mevrouw B. VIGNERON, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de heer A. LEFEBVRE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer P. LIÉNARDY.

De griffier,

B. VIGNERON.

De voorzitter,

P. LIÉNARDY.