

Rolnummer 2399
Arrest nr. 32/2003 van 12 maart 2003

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de wet van 30 april 1951 « op de handelshuurovereenkomsten met het oog op de bescherming van het handelsfonds », gelezen in samenhang met de artikelen 537 en 1712 van het Burgerlijk Wetboek, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Dinant.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters L. François, P. Martens, M. Bossuyt, A. Alen en J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij vonnis van 20 maart 2002 in zake L. Vincent en zijn echtgenote J. Vanderlinden tegen de gemeente Gedinne en anderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 26 maart 2002, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Dinant de prejudiciële vraag gesteld « of de wet van 30 april 1951 [op de handelshuurovereenkomsten met het oog op de bescherming van het handelsfonds], *junctis* de artikelen 537 en 1712 van het Burgerlijk Wetboek, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre het ingevolge die teksten de overheid is toegestaan haar medecontractanten in een precaire situatie te plaatsen, waarbij hun de met de handelshuur verbonden bescherming wordt ontzegd, zelfs voor percelen van haar privaat domein en/of om redenen die niet rechtstreeks verband houden met het behoud van de bestemming en het gebruik van het openbaar domein ».

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De drie geïntimeerde gemeenten voor de verwijzende rechter hebben met de appellanten een contract afgesloten betreffende de uitbating door laatstgenoemden van een rusthuis in een gebouw waarvoor zij over een erfpachtrecht beschikken en dat toebehoort aan een vereniging van gemeenten. Naar aanleiding van een geschil betreffende de geldigheid van een « opzegging » die door de gemeenten aan hen werd gericht, zijn de uitbaters van oordeel dat die opzegging strijdig is met de bepalingen van de handelshuurwet van 30 april 1951. De Rechtbank oordeelt echter dat het in het geding zijnde goed deel uitmaakt van het openbaar domein, dat het bijgevolg niet het voorwerp kan uitmaken van een dergelijke huur en dat het in het geding zijnde contract een concessie van openbare dienst vormt. De uitbaters hebben de rechter gevraagd aan het Hof de hierboven weergegeven prejudiciële vraag te stellen, wat de Rechtbank heeft aanvaard.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 27 maart 2002 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 17 mei 2002 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 juni 2002.

Memories zijn ingediend door :

- L. Vincent en J. Vanderlinden, samenwonende te 5555 Bièvre, rue de Bouillon 19, bij op 26 juni 2002 ter post aangetekende brief;

- de gemeente Gedinne, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, waarvan de kantoren zijn gevestigd te 5575 Gedinne, rue A. Marchal 2, de gemeente Vresse-sur-Semois, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, waarvan de kantoren zijn gevestigd te 5550 Vresse-sur-Semois, rue du Ruisseau 1, en de gemeente Bièvre, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, waarvan de kantoren zijn gevestigd te 5555 Bièvre, rue du Centre 1, bij op 28 juni 2002 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 18 juli 2002 heeft de voorzitter in functie de termijn voor het indienen van een memorie van antwoord verlengd tot 9 september 2002.

Van de memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 19 juli 2002 ter post aangetekende brieven; bij dezelfde brieven is kennisgegeven van de beschikking van 18 juli 2002.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- L. Vincent en J. Vanderlinden, bij op 5 september 2002 ter post aangetekende brief;

- de gemeente Gedinne en anderen, bij op 6 september 2002 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 27 juni 2002 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 26 maart 2003.

Bij beschikking van 19 december 2002 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 11 december 2002.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 21 november 2002 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 11 december 2002 :

- zijn verschenen :

- . Mr. P. Courtin en Mr. D. Renders *loco* Mr. B. Cambier, advocaten bij de balie te Brussel, voor L. Vincent en J. Vanderlinden;

- . Mr. O. Barthélemy, advocaat bij de balie te Dinant, voor de gemeente Gedinne en anderen;

- hebben de rechters-verslaggevers L. François en M. Bossuyt verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

A.1.1. De exploitanten brengen de feiten in huidig geding in herinnering en stellen dat zij een « huurovereenkomst » hebben gesloten met betrekking tot een rusthuis, die wordt aangevuld door een bijlage in de vorm van een bestek, en dat betwistingen betreffende de hernieuwing van de huurovereenkomst en de opzegging die aan de exploitanten werd betekend, eerst voor de vrederechter en vervolgens voor de verwijzende rechter, hebben geleid tot vonnissen die oordeelden dat de in het geding zijnde overeenkomst geen handelshuurovereenkomst is maar een « overeenkomst *sui generis* » of een concessie van openbare dienst.

In hun memorie van antwoord voegen zij daaraan toe dat het in het geding zijnde goed werd gebouwd door de intercommunale waarvan de verwerende gemeenten lid zijn, dat laatstgenoemden door de intercommunale zijn belast met het uitbaten van het goed met inachtneming van de bestemming die door de intercommunale is vastgelegd (gebruik als rusthuis) en dat het beheer van een rusthuis de inachtneming van vele voorschriften vereist, die identiek zijn, of de beheerder nu een particulier dan wel een overheid is.

A.1.2. Zij stellen dat de handelshuurwet van 30 april 1951, gelezen in samenhang met de artikelen 537 en 1712 van het Burgerlijk Wetboek, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, indien die teksten het de overheid mogelijk maken hun medecontractanten in een precare situatie te brengen, waarbij hun de met de handelshuur verbonden bescherming of een soortgelijke bescherming wordt ontzegd. De in het geding zijnde bepalingen dienen integendeel, om in overeenstemming met de Grondwet te kunnen worden geïnterpreteerd, te worden gelezen als zijnde een waarborg voor die bescherming (om te vermijden dat de verhuurder zich de vruchten van het werk van de handelshuurder zou toe-eigenen, betreffende de duur van de huurovereenkomst en de oorzaken voor het herzien van de huur) wanneer, zoals te dezen, het goed deel uitmaakt van het privaat domein van de gemeente en de redenen die het verbreken van de overeenkomst zouden kunnen verantwoorden geen verband houden met het behoud of de continuïteit van de openbare dienst, waarbij de ter plaatse ontwikkelde activiteit integendeel van sociale aard is.

Die interpretatie is verantwoord aangezien de wet van 1951 dateert van na het Burgerlijk Wetboek en een bijzondere wet vormt, in tegenstelling tot de artikelen 537 en 1712 van hetzelfde Wetboek. De wetgever van 1951 wilde geen verschil in behandeling invoeren wanneer het gaat om bijzondere overeenkomsten die niet door het Burgerlijk Wetboek worden bepaald, zoals de handelshuurovereenkomst. Bovendien werd geen enkele « bijzondere reglementering » zoals bedoeld in artikel 1712 van het Burgerlijk Wetboek aangenomen, die een onderscheid zou maken naargelang de verhuurder een privé-persoon of een publiekrechtelijke persoon is, en of de goederen al dan niet deel uitmaken van het openbaar domein. De bescherming waarin voor de handelshuurovereenkomsten is voorzien, is van toepassing op alle goederen, in tegenstelling tot die waarin is voorzien voor de pachtovereenkomsten, aangezien de wet van 4 november 1964 van de pachtwetgeving afwijkt voor de goederen die toebehoren aan een publiekrechtelijke persoon.

A.1.3. Volgens de exploitanten voeren de in het geding zijnde bepalingen, indien een niet grondwetsconforme interpretatie wordt aangenomen, een verschil in behandeling in dat niet redelijk is verantwoord, wanneer de huurovereenkomst openbare goederen betreft van het privaat domein van de overheid of openbare goederen betreft van het openbaar domein van de overheid, die worden verhuurd zonder te raken aan de continuïteit van de openbare dienst. Zelfs in de veronderstelling dat men van oordeel zou kunnen zijn dat bepaalde waarborgen van de handelshuurovereenkomst wettig zouden kunnen worden uitgesloten, zou dat niet gelden voor alle waarborgen en meer in het bijzonder voor die welke de wetgever heeft ingebouwd om te vermijden dat de verhuurder zich de vruchten van het werk van de huurder zou toe-eigenen, wat precies het geval is voor de duur van de huurovereenkomst en de oorzaken voor de herziening van de huur.

A.2.1. De in het geding zijnde gemeenten brengen de feiten van de huidige zaak in herinnering en zijn van oordeel dat de in de prejudiciële vraag beoogde bepalingen in overeenstemming zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het niet toepassen van de bepalingen betreffende de handelshuur op de in het geding zijnde overeenkomst wordt verklaard door de aard zelf van die overeenkomst, die op definitieve wijze door het verwijzende rechtscollege werd geïnterpreteerd als zijnde een overeenkomst betreffende een concessie van openbare dienst; het werkelijke

belang van de partijen bestond immers erin een opdracht van algemeen belang uit te voeren in het kader van een concessie van openbare dienst (rusthuis dat door de intercommunale, die eigenaar is, speciaal werd opgericht en uitgerust voor de bestemming waarvan sprake). Vanwege de bijzondere aard van de in het geding zijnde overeenkomst zijn de bepalingen met betrekking tot de handelshuur erop niet van toepassing, zonder dat dat een schending inhoudt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, aangezien er een objectieve en redelijke verantwoording bestaat om verschillende situaties op verschillende wijze te behandelen. De in het geding zijnde gemeenten beschikken te dezen in hun patrimonium over een zakelijk recht op het desbetreffende goed en de overeenkomst waarvan sprake past in het kader van een concessie van openbare dienst; het gaat om een meer schijnbare dan werkelijke exploitatievrijheid van de exploitanten, aangezien zij op drastische wijze wordt beperkt door de op rusthuizen van toepassing zijnde reglementaire bepalingen, door de « complete en permanente » controlebevoegdheid van het beheerscomité, dat voor de meerderheid is samengesteld uit vertegenwoordigers van de intercommunale, en door de verschillende verplichtingen die aan de exploitanten in het kader van het bestek worden opgelegd.

A.2.2. Volgens de in het geding zijnde gemeenten is het, hoewel er tussen de handelshuur en de concessie punten van overeenkomst bestaan, niettemin zo dat er een objectieve en redelijke verantwoording bestaat om te dezen op de twee voormelde instellingen, vanwege hun specifieke kenmerken, verschillende juridische regelingen toe te passen. Het Hof van Cassatie oordeelt in ieder geval dat de goederen van het openbaar domein niet kunnen worden verhuurd; zij kunnen het voorwerp uitmaken van een concessie, die rechten toekent die verenigbaar zijn met hun bestemming, en die niet wordt bepaald door de regels van het burgerlijk recht, met name die met betrekking tot de handelshuurovereenkomsten.

A.3.1. De uitbaters repliceren dat de door de gemeenten geformuleerde opmerking, volgens welke de waarborgen van de handelshuur voor de in het geding zijnde overeenkomst niet dienden te worden toegepast, aangezien het zou gaan om een concessie van openbare dienst, ontdaan is van elke relevantie, aangezien het feit dat die kwalificatie door de rechter werd aangenomen precies de reden was voor het stellen van de prejudiciële vraag.

Het gaat er niet om de juridische regeling voor de handelshuurovereenkomst te vergelijken met de juridische regeling voor de overeenkomst inzake een concessie van openbare dienst (zelfs in dat geval zou het verschil in behandeling onevenredig zijn want de enige mate waarin men het uiterst precaire karakter van het statuut van concessiehouder zou kunnen aannemen, houdt verband met de continuïteit van de openbare dienst), maar wel het lot dat is voorbehouden aan de handelaar die een privé-gebouw huurt en er een handelsactiviteit van privé-belang uitoefent, en het lot dat is voorbehouden aan de handelaar die een openbaar gebouw beheert en een activiteit uitoefent die « van openbaar nut » wordt beschouwd, ook al valt dat gebouw onder het privaat domein of al wordt, indien het gebouw onder het openbaar domein valt, tot het verbreken van de overeenkomst beslist om redenen die niets te maken hebben met het behoud van de bestemming of het gebruik van het goed.

A.3.2. Volgens de exploitanten is het, welke ook de kwalificatie is die de verwijzende rechter aan de overeenkomst geeft, niet te verantwoorden en is het in ieder geval onevenredig dat een handelaar die een huurovereenkomst heeft gesloten met een privé-persoon een handelsactiviteit zou kunnen uitoefenen - bijvoorbeeld het uitbaten van een rusthuis - en daarbij beschermd zou zijn door de vele waarborgen van de handelshuur, maar dat de handelaar die gebruik maakt van een gebouw dat toebehoort aan een overheid, waarbij dezelfde activiteit wordt uitgeoefend met naleving van dezelfde normen, niet in aanmerking kan komen voor dezelfde beschermingsmaatregelen of in ieder geval voor een aantal daarvan.

A.3.3. Een verschil in behandeling zou kunnen worden toegestaan indien het gebouw onder het openbaar domein valt, voor zover voor de exploitant een zekere bescherming zou zijn gewaarborgd in de vorm van een wederinhuring of een schadeloosstelling. Anders is het gesteld wanneer, zoals te dezen, de handelaar gebruik maakt van een gebouw van het privaat domein, wanneer de dienst die als zijnde « van openbaar nut » wordt beschouwd niet wordt gepresteerd volgens andere vereisten dan die welke worden opgelegd aan een privé-persoon die eenzelfde dienst verleent, en wanneer de reden voor het verbreken van de overeenkomst niet tot voorwerp noch tot gevolg heeft dat de bestemming of het gebruik van het openbaar domein wordt behouden.

De rechter kwalificeert de in het geding zijnde activiteit weliswaar als zijnde een dienst van openbaar nut, maar die dienst kan met naleving van dezelfde voorwaarden worden uitgevoerd zowel door een overheid in een gebouw dat toebehoort aan een overheid, als door een privé-persoon in een gebouw dat toebehoort aan een privé-persoon.

Te dezen geeft de opzegging niet aan dat de bestemming of het gebruik van het goed voor doelstellingen van openbaar nut in het gedrang zou komen, waarbij de exploitant overigens alleen houder is van de erkenning, zonder welke het rusthuis niet langer kan functioneren.

A.4.1. De in het geding zijnde gemeenten repliceren van hun kant dat de interpretatieoefening waaraan de exploitanten zich overgeven buiten beschouwing dient te worden gelaten want ze raakt aan de beoordelingsvrijheid van de verwijzende rechter, door met name de duur van de overeenkomst en de oorzaken voor de herziening van de huur te vermelden, die niet uitdrukkelijk in de prejudiciële vraag zijn aangegeven.

A.4.2. De in het geding zijnde gemeenten weerleggen het argument dat is afgeleid uit het feit dat de wet van 1951 zou dateren van na het Burgerlijk Wetboek : die wet beoogt immers de handelshuur te bepalen, zijnde een specifieke instelling die een behandeling verantwoordt die verschillend is van die waarin is voorzien voor de concessies van openbare dienst; het posterieure karakter ervan toont geenszins de bedoeling aan om af te wijken van de vroegere bedoeling om een gedifferentieerde behandeling in te voeren voor de goederen van gemeenten ten opzichte van andere goederen. Zij betwisten eveneens dat de wet van 1951 een wet zou zijn die volkomen vreemd is aan het Burgerlijk Wetboek, aangezien het Burgerlijk Wetboek onder het hoofdstuk « Huur van goederen » de handelshuurovereenkomsten behandelt, wat overigens aangeeft dat inzake de handelshuurovereenkomst een verschil in behandeling is toegestaan. De argumentatie die is afgeleid uit artikel 1712 van het Burgerlijk Wetboek wordt op volkomen overbodige wijze verijnd inzake handelshuurovereenkomsten, aangezien de handelshuurovereenkomst en de concessie van openbare dienst totaal verschillende instellingen zijn. Zij beklemtonen de rechtspraak van het Hof van Cassatie waarin wordt geoordeeld dat het onmogelijk is goederen van het openbaar domein te verhuren.

Zij weerleggen eveneens de argumentatie die is afgeleid uit de pachtwetgeving, aangezien die volkomen vreemd is aan de handelshuurovereenkomsten alsmede aan de concessies van openbare dienst, waarbij de wet die ze regelt een antwoord biedt op een bijzondere situatie, die vreemd is aan het huidige geval.

- B -

B.1.1. Uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag en de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Hof wordt ondervraagd over het door de in het geding zijnde bepalingen ingevoerde verschil in behandeling tussen concessiehouders van een openbare dienst en huurders die gebonden zijn door een handelshuurovereenkomst, waarbij enkel de laatstgenoemden inzake opzegging in aanmerking komen voor de bescherming die door de wettelijke bepalingen inzake handelshuurovereenkomsten wordt georganiseerd, terwijl een dergelijke bescherming niet wordt georganiseerd door de artikelen 537 en 1712 van het Burgerlijk Wetboek.

Die artikelen bepalen :

« Art. 537. Bijzondere personen beschikken vrij over de hun toebehorende goederen, behoudens de door de wetten gestelde beperkingen.

Goederen die niet aan bijzondere personen toebehoren, worden beheerd en kunnen alleen worden vervreemd met inachtneming van de vormen en overeenkomstig de regels die daarvoor in het bijzonder bepaald zijn. »

« Art. 1712. De verhuring van de goederen van de Staat, van de gemeenten en van de openbare instellingen is aan bijzondere reglementen onderworpen. »

B.1.2. In hun memorie van antwoord stellen de appellanten voor de verwijzende rechter dat het niet erom gaat het juridisch stelsel van de handelshuurovereenkomst te vergelijken met het juridisch stelsel van de overeenkomst inzake een concessie van openbare dienst, maar wel het lot dat is voorbehouden aan de handelaar die een privé-gebouw huurt en daar een handelsactiviteit uitoefent met privé-belang en het lot dat is voorbehouden aan de handelaar die een openbaar gebouw beheert en een activiteit uitoefent die wordt aangemerkt als zijnde « van openbaar nut », zelfs indien het gebouw onder het privaat domein valt of indien, wanneer het onder het openbaar domein valt, wordt beslist om de overeenkomst te verbreken om redenen die niets te maken hebben met de vrijwaring van de bestemming of het gebruik van het goed.

Het Hof stelt echter vast, enerzijds, dat uit de motivering van het verwijzingsvonnis blijkt dat de rechter van oordeel is dat het in het geding zijnde goed onder het openbaar domein valt en dat de in het geding zijnde overeenkomst een concessie van openbare dienst is en, anderzijds, dat in de prejudiciële vraag de situatie van diegenen die waarborgen genieten die samenhangen met de handelshuur wordt vergeleken met de situatie van diegenen die die waarborgen niet genieten.

B.2. Hoewel de goederen die het voorwerp uitmaken van het geschil dat voor de verwijzende rechter is gebracht, volgens de motivering van het vonnis, deel uitmaken van het openbaar domein aangezien ze worden aangewend voor een openbare dienst, en daartoe speciaal werden ingericht, verwijst de vraag eveneens naar « percelen van [het] privaat domein » van de overheid.

B.3. De overheid die een concessie toekent betreffende een goed dat onder haar openbaar domein valt of die, wanneer zij een huurovereenkomst sluit betreffende een goed dat onder haar privaat domein valt, aan die huurovereenkomst clausules toevoegt die afwijken van het gemeen

recht, waarnaar de in het voormelde artikel 1712 beoogde « bijzondere reglementen » verwijzen, onderscheidt zich van de verhuurders, privé-personen, doordat het algemeen belang dat zij tot taak heeft te verdedigen, vereist en verantwoordt dat een eind kan worden gemaakt aan de aldus gesloten overeenkomsten. Het precaire karakter van de situatie van de concessiehouders, en in voorkomend geval van de huurders, vormt bijgevolg een norm die in verband staat met de nagestreefde doelstelling, waarbij de in het geding zijnde bepalingen niet uit de context waarbinnen zij passen kunnen worden gehaald, namelijk de ondergeschiktheid van elk particulier belang - zij het legitiem - aan het algemeen belang waarop elke handeling van de overheid geacht wordt betrekking te hebben.

B.4. De in het geding zijnde bepalingen vormen geen onevenredige maatregel aangezien de door de overheid genomen beslissingen in het kader van de uitoefening van haar discretionaire - maar niet arbitraire - bevoegdheid zijn onderworpen aan de toetsing van de rechter, aan wie een vernietiging of een schadeloosstelling kan worden gevraagd.

B.5. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 537 en 1712 van het Burgerlijk Wetboek schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 12 maart 2003.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior