

Uitsettings onder die Suid-Afrikaanse grondwet: die verhouding tussen artikel 25(1), artikel 26(3) en die uitsettingswet (slot)^{*}

JM PIENAAR^{**} en H MOSTERT^{***}

4 Regterlike hantering van uitsettingskwessies onder die grondwet

In *President of the RSA v Modderklip Boerdery*¹⁶¹ het die grondwetlike hof onder andere opgemerk dat grootskaalse grondbesetting potensieel ernstige implikasies vir stabiliteit en openbare vrede inhou. Regter Langa het verder gesê dat ontoereikende staatsoptrede wat daarop neerkom dat grondeienaars geen beskerming van die staat kan verwag nie, 'n resep vir anargie sal wees.¹⁶² Dit is dus van uiterste belang om die belange wat onderskeidelik deur artikels 25(1) en 26(3) van die grondwet beskerm word in sodanige samehang te plaas dat die beste moontlike oplossing in elke geval bewerkstellig kan word. Die res van hierdie ondersoek is daarop gemik om die samehang tussen die twee relevante grondwetlike bepalinge aan die hand van regspraak te analiseer en die implikasie daarvan vir gevalle van uitsetting te verduidelik.

4.1 Kontekstualisering van die samehang tussen artikels 25 en 26(3) van die grondwet en die uitsettingswet

Die veelvuldige moontlikhede wat die beskerming vervat in artikel 26(3) daargestel en die verskeidenheid interpretasies wat aan artikel 25 geheg kan word, beteken eger dat daar verskeie moontlike wyses is waarop die samehang tussen artikel 26(3) en artikel 25 in die konteks van uitsettings – oftewel die maatstaf van billikheid en regverdigheid – verstaan kan word. Wat hierdie vraag betref, lyk dit asof daar met verloop van tyd 'n verskuiwing in die regterlike siening oor die samehang tussen artikel 26(3) en artikel 25 was.

4.1.1 Regspraak voor die *Brisley*- en die *Ndlovu*-saak

In slegs twee van die magdom uitsprake wat die appèlhof gewysdes in *Brisley v Drotsky*¹⁶³ en *Ndlovu v Ngcobo, Bekker v Jika*¹⁶⁴ voorafgegaan het, word daad-

* Die eerste deel van hierdie artikel verskyn in 2006 *TSAR* 277-299. Die gedeeltelike finansiële ondersteuning van die Nasionale Navorsingstigting word hiermee met dank erken. Menings geopper in hierdie bydrae is die outeurs se eie en behoort nie aan die Nasionale Navorsingstigting toegedig te word nie.

** Professor, Regsfakulteit, Universiteit van Stellenbosch.

*** Mede professor, Regsfakulteit, Universiteit van Stellenbosch.

¹⁶¹ 2005 5 SA 3 (KH).

¹⁶² *Modderklip* saak (KH) par 45 (22E G).

¹⁶³ 2002 4 SA 1 (HHA).

¹⁶⁴ 2003 1 SA 113 (HHA).

werklik aandag geskenk aan die samehang tussen artikels 26(3) en 25 van die grondwet. Daar word vervolgens by hierdie uitsprake stilgestaan.

In *Betta Eiendomme v Ekple-Epoh*,¹⁶⁵ word daar aan die hand gedoen dat eiendomsreg soos wat dit in die gemenereg erken en beskerm word, geensins deur die inwerkingtreding van die grondwet beïnvloed is nie:

“No necessity arises to restrict rights of an owner against an illegal occupier to ‘promote the values that underlie’ the Constitution or to ‘promote the spirit, purport and objects of the Bill of Rights.’ . . . A court should require a clear restraint before it fails to act against a wrong. That applies also to theft of land and to the grabbing the right to possess, which is after all of the same quality and has the same effect.”¹⁶⁶

Hierdie benadering is dus ten gunste daarvan dat bestaande privaatregtelike verhoudinge ten opsigte van grond verskans word, en gevolglik dat grondeienaars beskerm word teen inbreuke deur grondbesetters. Dit is egter baie duidelik uit die manier waarop die klousule geformuleer is, sowel as uit bykans alles wat in akademiese, politiese en regterlike kringe hieroor gesê en geskryf is, dat so ’n uitleg onwaarskynlik is.¹⁶⁷

’n Tweede moontlikheid – soos uiteengesit in *Ellis v Viljoen*¹⁶⁸ – is ’n genuanseerde variant van die vorige uitleg: artikel 25(1) beskerm grondeienaars se gemeenregtelike aansprake en as sulks, en by gebrek aan enige aanduiding tot die teendeel uit die grondwet self, demoveer dit artikel 26(3) tot die vlak van gewone wetgewing waar hierdie bepalings botsende belange verteenwoordig. Die gevolg van hierdie uitleg, soos die eerste een, is dat artikel 26(3) eintlik *pro non scripto* geag word (hoewel die tweede variant darem sekere uitsonderings erken).

Nie een van hierdie interpretasies van die doel van artikel 25 en artikel 26(3) in die konteks van uitsettings is bevredigend nie. Soos hierbo reeds genoem, behoort die grondwetlike strewe – vir sover dit die eiendomsartikel aangaan – te wees om moontlike botsende belange sover as moontlik te optimeer.

4.1.2 Die *Brisley*- en die *Ndlovu*-saak

Die appèlhof se uitsprake in *Brisley v Drotsky*¹⁶⁹ en *Ndlovu v Ngcobo*, *Bekker v Jika*¹⁷⁰ het verreikende gevolge vir die interpretasie van die vereiste standaard van redelikheid en billikheid in die konteks van die uitsettingswet gehad. Daar is reeds genoeg hieroor geskryf¹⁷¹ en ’n verdere diepgaande ontleding van hierdie uitsprake is onnodig. Die fokus in die volgende paragrawe is bloot op die appèlhof se uitgangspunt ten opsigte van die samehang tussen die grond-

¹⁶⁵ 2000 4 SA 468 (W).

¹⁶⁶ Sien die *Betta Eiendomme* saak par 10.1 10.2.

¹⁶⁷ Sien by Van der Walt (n 44) 397 ev en Roux (n 29) 478 ev.

¹⁶⁸ 2001 4 SA 795 (K).

¹⁶⁹ 2002 4 SA 1 (HHA).

¹⁷⁰ 2003 1 SA 113 (HHA).

¹⁷¹ Sien in besonder Currie en De Waal *The Bill of Rights Handbook* (2005) 589 591; Kerr *The Law of Sale and Lease* (2004) 428 ev, 372 ev; Badenhorst, Pienaar en Mostert *Silberberg and Schoeman's The Law of Property* (2003) 230 ev, 528 ev; Roux (n 29) 484 492; Lotz en Nagel “Uitsetting van huurders en verbandskuldenaars en die Wet op Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige Besetting van Grond” 2003 *THRHR* 164 173; Van der Walt “Exclusivity of ownership, security of tenure, and eviction orders: a model to evaluate South African land reform legislation” 2002 *TSAR* 403 ev.

wetlike bepalings en die uitsettingswet om te bepaal of daar 'n regterlike fokusverskuiwing was.

In die *Ndlovu*-saak word die botsende belange uiteengesit wat deur die samehang tussen artikels 25 en 26(3) in die konteks van uitsetting beredder moet word: “[O]ur Constitution addresses the problem of land tenure reform in a balanced and even-handed manner, recognising, on the one hand, the right to property and protection of the home, and on the other, the right of access to land through legislation, but in a fair and just way.”¹⁷²

Die uitwerking van die uitsettingswet op grondeienaars word in die *Ndlovu*-saak oorweeg en daar word bevind dat daar geen onteieningsoogmerk is nie. Daar word verder erken dat grondeienaars steeds deur artikel 25 van die grondwet beskerm word. Die uitsettingswet het hoogstens 'n opskortende werking (deur middel van prosedurele waarborge) wat die uitoefening van die eienaarsbevoegdhede betref, terwyl 'n aansoek om uitsetting hangende is.¹⁷³ Terwyl *Ndlovu* met die uitsettingswet se bepalings as uitgangspunt beslis is, is die beslissing in *Brisley* – op min of meer dieselfde tipe feite – gebaseer op artikel 26(3) van die grondwet. Die resultaat is verbluffend anders. In *Brisley* word bevind dat die “relevante omstandighede” waarna die grondwetlike bepaling verwys, neerkom op regtens relevante omstandighede. Volgens algemeen geldende reg sou dit dan slegs beteken dat eienaarskap van die grond vasgestel moet word, en verder of okkupasie onregmatig was.¹⁷⁴ Ten spyte van die uiteenlopende resultate wat deur die appèlhof verkry is in hierdie twee grootliks ooreenstemmende gevalle, is dit tog duidelik dat hierdie beslissings 'n wending in die houding jeens die belang van artikels 25 en 26(3) in die konteks van uitsettings voorafgegaan het.

4.1.3 Regspraak na *Brisley* en *Ndlovu*

Laatstens sedert die grondwetlike hof se uitspraak in *PE Municipality v Various Occupiers*,¹⁷⁵ het dit duidelik geword dat artikel 25 oor die algemeen nie alleen ten doel het om bestaande privaatregtelike verhoudings ten opsigte van sake te beskerm nie. Regter Sachs bevestig die argument dat die grondwetlike bepalings – insluitend artikel 25 – meganismes is waardeur sosiale transformasie teweeggebring kan en moet word,¹⁷⁶ natuurlik in lyn met die grondwetlike waardes soos menswaardigheid, gelykheid en vryheid.¹⁷⁷ Hierdie hervormende doel van die grondwet word volgens hom bevestig en versterk deur artikel 26. Die implikasie van hierdie benadering tot die grondwetlike bepalings vir die lot van dakloses som hy só op:

“It is not only the dignity of the poor that is assailed when homeless people are driven from pillar to post in a desperate quest for a place where they and their families can rest their heads. Our society as a whole is demeaned when State action intensifies, rather than mitigates, their marginalisation. The integrity of the rights based vision of the Constitution is punctured when governmental action augments, rather than reduces, denial of the claims of the desperately poor

¹⁷² *Ndlovu* saak par 46.

¹⁷³ *Ndlovu* saak par 17.

¹⁷⁴ *Brisley* saak par 42 ev.

¹⁷⁵ 2005 1 SA 217 (KH).

¹⁷⁶ Sien die *PE Municipality* saak par 16 17.

¹⁷⁷ par 15 en 16.

to the basic elements of a decent existence. Hence the need for special Judicial control of a process that is both socially stressful and potentially conflictual” (par 18).

Hiervolgens is dit dus van wesenlike algemene sosiale belang dat die probleme rondom grondhonger, dakloosheid en armoede opgelos moet word. Integraal tot so ’n oplossing is die bepaling van artikels 25 en 26. Hulle bewerkstellig ’n oorvleueling tussen sosio-ekonomiese regte en grondregte,¹⁷⁸ en onderstreep die plig van die staat om beide in die hand te werk. Die regter bevestig egter dat oplossings gesoek moet word binne ’n konteks waarin respek vir individuele eiendom bo alle twyfel staan.¹⁷⁹ Per slot van sake word die beskerming van artikel 25(1) ook voorsien vir diegene wat – deur middel van bepaling soos dié in artikel 26(1) en (2) en artikel 25(5) – eers onlangs die beperkinge van hul onsekere verhoudings tot grond afgeskud het en nou sekerder regte tot grond het. Die grondwet plaas ’n nuwe soort verpligting op die howe met betrekking tot regte wat vroeër geen gemeenregtelike erkenning geniet het nie. Die konvensionele bevoegdheids van eiendomsreg (te wete besit/besetting en gebruik) word nou gestel teenoor nuwe, ewe relevante regte om nie willekeurig van ’n tuiste ontnem te word nie.¹⁸⁰

Daar is volgens regter Sachs drie kenmerke van die voorgenome grondwetlike transformasie van die haglike behuisingstoestand en bestaande grondverhoudinge wat die oplossing ten gronde lê:¹⁸¹ Eerstens ondersteun die grondwet ’n ordelike hervorming van grondverhoudings. Dit sluit willekeurige inbesitname van grond – deur die staat of deur grondlose persone – uit. Die grondwet dwing in der waarheid die staat om meganismes in plek te stel om die probleme aan te spreek. Tweedens voorsien die grondwet dat dit soms nodig en in die belang van openbare orde is om mense uit informele nedersettings te sit, selfs waar dit lei tot verlies van tuieste. Derdens is die grondwet doelbewus nievoorskriftelik met verwysing na die manier waarop oplossings van geval tot geval bepaal moet word. Die enigste, taamlik vae, riglyn is dat alle tersaaklike faktore in ag geneem moet word. Die regter erken dan hoe moeilik so ’n voorgenome transformasie onder die grondwet kan wees. Hy sê dat die normale verwagtinge wat met regseker grondtitel gepaard gaan, lynreg in botsing kan wees met die vertwyfeling van diegene wat dringend dakke oor hulle koppe benodig. Juis in hierdie gevalle behoort die howe terughoudend te wees. Hulle moet met omsigtigheid probeer om botsende belange te versoen en te balanseer op die regverdigste moontlike wyse, met inagneming van alle belange ter sprake en alle tersaaklike faktore betrokke in spesifieke gevalle.¹⁸²

4.2 Implikasies van so ’n transformatiewe benadering tot uitsettings onder die grondwet

Onlangse regspraak bevestig dat daar onder die uitsettingswet dus *slegs een* toets is waaraan uitsettings van onregmatige okkupeerders moet voldoen. Dit moet billik en regverdig wees.¹⁸³ Die bepaling van artikels 25(1) en 26(3) van

¹⁷⁸ par 19.

¹⁷⁹ par 19 en 20.

¹⁸⁰ par 23.

¹⁸¹ par 20 tot 22.

¹⁸² par 23.

¹⁸³ Sien bv *City of Cape Town v Rudolph* 2004 5 SA 39 (K) 68F.

die grondwet verskaf die maatstaf van wat billik en regverdig onder spesifieke omstandighede sal wees. Dit is hier waar die bepalings van die uitsettingswet uit 'n grondwetlike oogpunt belangrik raak. Regter Sachs vat dit saam:¹⁸⁴ “PIE provides some legislative texture to guide the courts in determining the approach to eviction now required by s 26(3) of the Constitution.” Hierdie stelling maak duidelik dat artikel 26(3) van die grondwet nie slegs 'n “*nie wieder*”-bepaling – gemik op die regstelling van vervloë apartheidstyl uitsettingsmetodes – is nie. Roux illustreer tereg, met verwysing na regter Flemming se uitspraak in die *Betta Eiendomme*-saak, dat so 'n uitleg van artikel 26(3) eintlik sou beteken dat die bepaling van nul en gener waarde is in 'n transformasie konteks.¹⁸⁵ Veel eerder het artikel 26(3), in samehang met die uitsettingswet, 'n “substantief hervormende effek”, wat volgens waarnemende regter Binns-Ward, in die provinsiale beslissing van *ABSA Bank v Murray*¹⁸⁶ ten minste tweeledig van aard is. Eerstens verplig dit howe om oorewegings van geregtigheid en billikheid te ondersoek en aan te spreek wanneer 'n aansoek om uitsetting oorweeg word. Tweedens verskaf dit aan die regsbank 'n diskresie om inbreuk te maak op die eienaar se gemeenregtelike aanspraak om besit van die eiendom te herwin, vir sover dit in die belang van billikheid en regverdigheid is. Van 'n ander kant beskou, bring hierdie benadering egter ook sekere uitdagings mee. In die Transvaalse beslissing in *Modderklip* word aangedui dat die uitsettingswet – as gevolg van sy vereiste balanseringsproses – 'n “spatium” skep, waartydens prosedures vir uitsetting nagekom moet word, maar die grondeienaar ook ernstig benadeel kan word.¹⁸⁷ Uit *Cape Town Municipality v Rudolph* is dit nietemin duidelik dat die bepalings van die uitsettingswet óók die grondwetlikheidstoets van artikel 25 slaag. Daar is bevind dat nóg die prosedurele meganismes, nóg die substantiewe maatreëls in die uitsettingswet arbitrêr is in terme van die eiendomsklousule.¹⁸⁸ Dit behoort te bevestig dat daar – sedert die *Ellis*- en die *Betta Eiendomme*-saak – wel 'n verskuiwing in die regterlike persepsie ten aansien van die funksie van artikel 25 was.

Resente regspraak is dit dus onomwonde eens dat die bepalings van die uitsettingswet versoenbaar is, enersyds met die beskerming verleen deur artikel 26(3), en andersyds met die beskerming verleen deur artikel 25 van die grondwet. Wat die samehang tussen die uitsettingswet, artikel 25 en artikel 26 betref, is dit ook duidelik dat waar dit gaan oor die regverdigheid van uitsettings, 'n beroep op artikel 25 geensins die beskerming vervat in artikel 26(3) troef nie.¹⁸⁹ In die provinsiale *Modderklip*-beslissing,¹⁹⁰ dui regter De Villiers met verwysing na die feite van daardie betrokke saak egter aan dat onversigtige hantering van die “spatium” tussen besetting en die uitsettingsbevel 'n situasie kan laat eskaleer tot volskaalse grondroof. Indien dit dan veroorsaak dat owerheidsorgane of dienaars van die hof nie in staat is om effek te gee aan 'n uitsettingsbevel nie, kan die onbeoogde gevolg van die uitsettingswet juis 'n *de facto* onteining of ontneming strydig met artikel 25 wees. Volgens die regter hang 'n behoorlike balans tussen die belange beskerm in artikels 25 en 26(3) daarvan

¹⁸⁴ Sien die *PE Municipality* saak par 24.

¹⁸⁵ (n 29) 480.

¹⁸⁶ 2004 2 SA 17 (K) par 17.

¹⁸⁷ Sien *Modderklip Boerdery (Edms) Bpk v President van die RSA* 2003 6 BCLR 675 (T).

¹⁸⁸ Sien die *Rudolph* saak 70F 72J.

¹⁸⁹ Sien die *Rudolph* saak 52G 54H.

¹⁹⁰ Sien die *Modderklip* saak (T) 676.

af of daar effek gegee kan word aan 'n bevel onder spesifieke omstandighede.¹⁹¹

'n Transformasie-sensitiewe benadering hou sekere implikasies in vir die manier waarop die uitsettingswet uitgelê en toegepas behoort te word. Ten beste word die implikasies van hierdie benadering verwoord in regter Sachs se uitspraak in die *PE Municipality*-saak. Waar dit gaan oor bestaande grondregte (soos die wat beskerming sou geniet ingevolge artikel 25) en die lot van die dakloses (wat beskerm word deur artikel 26(3)), is die uitsettingswet veronderstel om vae buitelyne vir die uitoefening van die regterlike diskresie in die konteks van die grondwetlike verbintenis tot transformasie te verskaf.¹⁹² Hierdie buitelyne het betrekking op die vereiste dat 'n hof telkens die regverdigheid en billikheid van 'n voorgenome uitsettingsbevel moet oorweeg, deur alle relevante omstandighede in ag te neem. Volgens die uitsettingswet sluit hierdie omstandighede beslis die volgende in: (i) omstandighede waaronder die grond geokkupeer word; (ii) periode van besetting; en (iii) beskikbaarheid van geskikte alternatiewe grond of behuising. Ander ongespesifiseerde omstandighede kan ook relevant wees.

Dit is egter nie alleen die gespesifiseerde en ongespesifiseerde relevante omstandighede wat as sodanig relevant is nie, maar ook en veral die kombinasie daarvan wat 'n rol behoort te speel om elke spesifieke geval te kontekstualiseer binne die raamwerk van transformasiewe uitleg van die grondwet en gewone wetgewing. In die *PE Municipality*-saak beklemtoon regter Sachs:

“Though there might be a sad uniformity in the conditions of homelessness and desperation which lead to unlawful occupations, on the one hand, and the frustration of landowners at being blocked by intruders from enjoyment of their property, on the other, the actual details of the relationships involved are capable of infinite variation.”¹⁹³

Hieruit moet afgelei word dat elke geval op eie meriete oorweeg moet word alvorens 'n bevel gemaak sal word wat regverdig en billik is. Die grondwetlike hof maan die ander afdelings van die regbank tot versigtigheid met veralgemenende aannames rondom die aanvaarbaarheid al dan nie van spesifieke klasse van grondokkuperders.

4.3 Tendense

Dit is duidelik uit die voorafgaande analise van resente regspraak oor die verhouding tussen artikels 25 en 26 van die grondwet en die bepalings van die uitsettingswet dat 'n transformasie-sensitiewe benadering tot die uitleg van hierdie bepalings geen ruimte laat vir 'n *numerus clausus* van relevante omstandighede nie. Dit sou dus nutteloos wees om so 'n geslote lys van omstandighede te probeer formuleer. Dit sou ook onmoontlik wees om 'n enkele resep vir sukses te formuleer en toe te pas, gegewe die oneindige variasies wat daar tussen afsonderlike gevalle van grondokkupasie kan bestaan.

Op 'n hipotetiese, algemene vlak, sal vele vroeë dus noodwendig onbeantwoord bly. Wat wel moontlik is, is om die regspraak te gebruik om bepaalde

¹⁹¹ Sien die *Modderklip* saak (T) 676 677.

¹⁹² Sien die *PE Municipality* saak par 24.

¹⁹³ par 31.

omstandighede waarin uitsetting ter sprake is saam te groepeer en dan te probeer om regterlike tendense daaruit af te lei.

4.3.1 Die rol van die owerheid

'n Belangrike faktor wat klaarblyklik besluite oor die toestaan van uitsettingsbevele beïnvloed, is die identiteit van die applikant. Dit lyk asof uitsettingsbevele wat deur die staat aangevra word aan veel strenger vereistes onderwerp word as waar privaat individue of instansies die aansoeke bring. Verder word daar ook bykomend pligte op die staat geplaas waar uitsettings ter sprake is. Daar is vele fasette aan hierdie oorweging.

(a) *Funksie van die staat om onregverdige uitsettings te vermy*

In die eerste plek het die hof in die *PE Municipality*-saak dit duidelik gestel dat 'n munisipaliteit mediërend moet optree waar uitsettings ter sprake is.¹⁹⁴ Dit is gesê in die konteks van 'n uitsettingsbevel wat deur die betrokke munisipaliteit aangevra is *namens* die privaatgrondeienaars. Die optrede het nie guns geniet in die oë van die grondwetlike hof nie, veral omdat die munisipaliteit geen vooraf poging aangewend het om die situasie deur mediasie te probeer oplos nie. In die tweede plek blyk dat die howe erg krities is teenoor owerheidsinstansies wat probeer om die verantwoordelikheid vir persone sonder heenkome te ontwyk. In beide die *PE Municipality*-saak sowel as *City of Cape Town v Rudolph* is gearchumenteer dat die betrokke munisipaliteite behuisingsprogramme het en dat die onwettige okkupeerders in beide gevalle mettertyd geholpe sal kom as hulle hul beurt afwag.¹⁹⁵ In beide sake is die bedreiging wat grondroof (“land-grabbing”) inhou vir die openbare orde gebruik om die howe te probeer oortuig van die belang van die toestaan van uitsettingsbevele.

Die sterk reaksie wat die howe op hierdie argument het, blyk uit die *Rudolph*-uitspraak. Die hof herinner aan die uitspraak in die *Grootboom*-saak waar 'n direkte verband tussen die fenomeen van grondroof en gebrekkige programme vir voorsiening van krisisbehuising getrek is. Die haglike situasies van elk van die 47 plakkers wat as verweerders in hierdie saak optree, word uiteengesit met 'n verwerping van die munisipaliteit se argument dat dit in hierdie geval nie om noodbehuising gaan nie. Die hof neem daarna kennis van die Kaapse Metropolitaanse Munisipaliteit se beleid en program oor krisisbehuising en merk spesifiek op dat die program – wat ontstaan het uit die bevel in *Government of the Republic of South Africa v Grootboom*¹⁹⁶ – nog nooit implementeer is nie. Die hof merk op dat die besetting van grond 'n manifestasie is van die frustrasie met die munisipaliteit se versuim om sy grondwetlike pligte te erken en na te kom. Op die argument dat die Kaapse Metropolitaanse Munisipaliteit nie in staat is om met die beperkte begroting tot hul beskikking die agterstand in behuisingsvoorsiening die hoof te bied nie, merk die regter op dat “when funds are short, the need for emergency provisions is exacerbated”.¹⁹⁷ Die staat moet

¹⁹⁴ Sien die *PE Municipality* saak par 61.

¹⁹⁵ die *PE Municipality* saak par 54; die *Rudolph* saak 52B.

¹⁹⁶ 2001 1 SA 46 (KH).

¹⁹⁷ Sien die *Rudolph* saak 84G.

dus eers aandag gee aan interim, korttermyn reëlings om die desperaatstes te help, alvorens aan medium- en langtermynprogramme geld bestee word.

(b) *Die staat se funksie by implementering van uitsettingsbevele*

In die geval van die *Modderklip Boerdery*-saak¹⁹⁸ was die grondeienaars reeds suksesvol in 'n aansoek om 'n uitsettingsbevel te laat toestaan, maar hulle was nie by magte om die leerskare van okkupeerders op eie stoom van die privaatgrond te verwyder nie. In die jaar wat dit geneem het om die uitsettingsbevel te kry, het die nedersetting van onregmatige okkupeerders gegroei van 'n aanvanklike 400 persone in 50 informele strukture tot 36 000 persone in 6000 strukture. Onder die okkupeerders was baie bejaardes, kinders en werkloos. Die getalle het bly groei, selfs nadat die uitsettingsbevel toegestaan is. Daar was dus 'n flagrante minagting van 'n hofbevel. Die balju was slegs bereid om uitvoering te gee aan die lasbrief vir uitsetting as die privaatgrondeienaars bereid sou wees om die koste te dra vir die inkoop van kontrakteurs wat uitsetting sou kon bewerkstellig teen astronomiese bedrae wat stelselmatig verhoog het met tydsverloop en verergering van die probleem.

Die feite in die *Modderklip*-saak is in vele opsigte soortgelyk aan dié in die dispuut tussen *Groengras Eiendomme (Pty) Ltd* en die *Elandsfontein okkupeerders*.¹⁹⁹ In laasgenoemde het 'n uitsettingsbevel uiteindelik gelei tot die verwydering van 1498 informele strukture²⁰⁰ binne twee dae. Een onderskeid tussen die twee gevalle is egter dat die staat in laasgenoemde mede-eienaar van die grond was,²⁰¹ en dus ook 'n onmiddellike, meer egosentriese belang by oplossing van die probleem gehad het. Die applikant in die *Modderklip*-saak se pleidooie om hulp wat aan verskeie staatsinstansies gerig is – onder meer die president, die nasionale polisiekommissaris en die ministers van veiligheid en grondskade – het aanvanklik op dowe ore geval, totdat daar aansoek gedoen is om 'n verklarende bevel in terme waarvan die verskeie staatsorgane verplig sou word om stappe te neem om uitsetting te bewerkstellig.

Hierdie feitestelle lê klem op 'n aantal kwessies wat wesenlike implikasies vir die openbare orde inhou.²⁰² Eerstens is dit duidelik dat in gevalle van groot-skaalse grondroof, wetstoepassing deur middel van kriminele vervolging na alle waarskynlikheid oneffektief sal wees, omdat die staat eenvoudig nie oor voldoende kapasiteit in hierdie verband beskik nie. Die probleem word egter verder op 'n spits gedryf as daar geen optrede teen grondroof is nie, omdat dit die oppergesag van die reg in gedrang bring en spesifiek die oogmerke van die uitsettingswet frustreer.²⁰³ Daar is natuurlik ook sprake van 'n inbreuk op die regte verskans in artikel 25.

Tweedens moet daar besin word oor die effek van tenuitvoerlegging van

¹⁹⁸ 2003 6 BCLR 638 (T).

¹⁹⁹ Sien die gerapporteerde beslissings van die hof *a quo* in die toestaan van 'n bevel *nisi* in 2002 1 SA 125 (T) en die beslissing op die keerdatum in 2002 JOL 9301 (T).

²⁰⁰ Sien die *Groengras* saak 2002 JOL 9301 (T).

²⁰¹ Sien die *Modderklip* saak (T) par 19.

²⁰² *Modderfontein Squatters, Greater Benoni City Council v Modderklip Boerdery (Pty) Ltd (Agri SA and Legal Resources Centre, amici curiae); President of the Republic of South Africa v Modderklip Boerdery (Pty) Ltd (Agri SA and Legal Resources Centre, amici curiae)* 2004 6 SA 40 (HHA) (die *Modderklip* saak HHA) par 10 11.

²⁰³ Sien die *Modderklip* saak (T) 682.

uitsettingsbevele in die lig van die oorhoofse grondhervormingsdoelwit. 'n Suksesvolle uitsetting beteken nie noodwendig dat die probleem wat ontstaan met grondloosheid opgelos is nie. Veel eerder kan dit daartoe lei dat die probleem eenvoudig van een grondeienaar se drumpel na die van 'n ander verskuif word. Dat oplossing van die grondroefprobleem in die onderhawige saak van dringende openbare belang was, ten spyte daarvan dat die dispuut tussen privaatpartye ontstaan het, is nie te ontken nie. Die uitsprake in die *Modderklip*-saga bevestig die staat se verpligting om betrokke te raak in siviele dispuute oor uitsetting, om 'n haalbare oplossing te vind: "Die passiewe toekyk deur die owerhede is noodwendig katastrofies vir 'n grondeienaar, teen die openbare belang en teenstrydig met die onderliggende waardes en bepalinge van die Grondwet."²⁰⁴

In die *Modderklip*-provinsiale beslissing word erkenning verleen aan die verpligting wat artikel 25(5) van die grondwet op die staat plaas om toestande gunstig vir die verkryging van billike toegang tot grond te skep, sowel as die verpligting verwoord in artikel 26 om rederlikerwys in behuisingsbehoefte te voorsien. Daar word ook bevind dat die staat se gebrek aan optrede in die onderhawige geval (onder andere) neergekom het op 'n inbreuk op die grondeienaar se artikel 25(1)-regte.²⁰⁵ Die appèlhofbeslissing bevestig hierdie bevinding,²⁰⁶ en onderstreep met verwysing na die *Grootboom*-saak die belang van die betrokkenheid van staatsorgane (en spesifiek die betrokke munisipaliteit) in die suksesvolle uitvoering van 'n uitsettingsbevel van hierdie aard en omvang.²⁰⁷ Hoewel die grondwetlike hof dit daarvan weerhou het om uitspraak te lewer oor die horisontale toepassingsveld van artikel 25, en die mate waartoe beide artikel 25 en 26 verontagsaam is, bevestig die hof tog dat die staat in die onderhawige geval 'n sleutelrol speel in die oplossing van die *Modderklip*-probleem.²⁰⁸ Hierdie hof se standpunt is dat dit onredelik sou wees om van die privaatgrondeienaar te verwag om 'n heenkome te vind vir die plakkersgemeenskap, aangesien dit eintlik die verantwoordelikheid van die staat is.²⁰⁹ Waar die provinsiale hof se bevel poog om remediërend te wees deur die owerheid kans te gee om sy gebrek aan optrede te korrigeer, neem die appèlhof 'n veel ongenaakbaarder standpunt in. Dit beveel dat skadevergoeding, bereken op dieselfde grondslag as onteieningsvergoeding, betaalbaar is aan die grondeienaar. Die grondwetlike hof se beslissing kom in breë trekke op dieselfde neer, hoewel dit effens anders verantwoord word. In sowel die appèlhof as die grondwetlike hof word die owerheid se verpligting om alternatiewe reëlins te tref vir die hervestiging van die plakkersgemeenskap bevestig en word beslis dat die gemeenskap op die grond kan aanbly tot tyd en wyl sodanige reëlins getref is. Anders as in die provinsiale beslissing, waarin hierdie aangeleentheid in die fynste besonderheid uiteengesit is, stel die twee laasgenoemde beslissings egter geen teikendatums vir die implementering van alternatiewe verblyfreëlins nie.

²⁰⁴ 683.

²⁰⁵ Sien die *Modderklip* saak (T) par 1.1 van bevel op 693.

²⁰⁶ Sien die *Modderklip* saak (HHA) par 21.

²⁰⁷ par 34 40.

²⁰⁸ Sien die *Modderklip* saak (KH) par 42.

²⁰⁹ par 45.

(c) *Die staat as privaatredeienaar*

Uit die *Rudolph*-saak blyk verder dat selfs waar die staat optree soos 'n privaatredeienaar, strenger vereistes gewoonlik gestel sal word. Die argument van die munisipaliteit in hierdie saak was dat voldoening aan die vereistes van die uitsettingswet onnodig was, omdat daar in die eerste plek aansoek gedoen is om toestaan van 'n mandament van spolie.²¹⁰ Die hof bevind egter dat die meriete van die okkuperders wel oorweeg behoort te word, omdat die munisipaliteit dit self op die tafel geplaas het deur in die alternatief te vra vir 'n verklarende bevel. Hierdie bevinding word bereik nadat daar reeds uitlatings gemaak is oor die verpligting wat op die munisipaliteit rus om 'n heenkome te vind vir diegene wat hulself in uiterste nood bevind.²¹¹ Dit is te betwyfel of 'n soortgelyke bevinding gemaak sou word waar die applikant 'n privaatredeienaar is, met geen verpligting om 'n plan te maak met behoeftige dakloses nie.

4.3.2 Noodbehuising en weerloosheid

Weerloosheid, behoeftigheid en nood aan die kant van die verweerders kweek blykbaar by die howe versigtigheid met die toestaan van 'n uitsettingsbevel. Die situasie word goed opgesom deur regter Mokgoro in *Jaftha v Schoeman*.²¹²

“The underlying problem . . . is not greed, wickedness or carelessness, but poverty. What is really a welfare problem gets converted into a property one. People at the lower end of the market are quadruply vulnerable: they lack income and savings to pay for the necessities of life; . . . they live on the threshold of being cast back into the ranks of the homeless in informal settlements, with little chance of escape . . .”

In die *Jaftha*-saak het behoeftigheid saam met laakbare optrede aan die kant van die vonnisskuldeiser die deurslag gegee vir 'n bevel teen die uitsetting van vonnisskuldenaars uit hul huise. Hier was nie sprake van onregmatige okkupasie nie en die uitsettingswet was nie eers ter sprake nie. Die argumente geopper in die *Rudolph*-saak dat die behoeftigstes voorrang moet geniet waar geld en hulpmiddele skaars is, bevestig egter die belang van behoeftigheid as oorweging in die konteks van onregmatige okkupasie.

Ook in *Davids v Van Straaten*²¹³ het die weerloosheid van een van die betrokke okkuperders ('n bejaarde vrou wat haar kleindogter grootmaak), regter Erasmus genoep om te differensieer in die tipe bevel wat gemaak is ten opsigte van verskillende okkuperders.²¹⁴ Al die ander okkuperders in hierdie saak is uitgesit, terwyl die bejaarde vrou se okkupasie verskans is deur regterlike bevestiging van 'n toegewing wat die grondeienaar met betrekking tot haar voortgesette okkupasie gemaak het. Hierdie tendens hou waarskynlik direk verband daarmee dat plakkery en informele behuising 'n verskynsel is wat geassosieer word met 'n ongekontroleerde proses van verstedeliking, wat op sy beurt weer een van die mees tekenende manifestasies van sosiale verandering in Suid-Afrika is. Ter ondersteuning hiervan word toegegee – weer deur die Kaapse provinsiale afdeling, by monde van waarnemende regter Binns-

²¹⁰ Sien die *Rudolph* saak par 61C E.

²¹¹ par 86A G.

²¹² 2005 1 BCLR 78 (KH) par 30.

²¹³ 2005 4 SA 468 (K).

²¹⁴ Sien par 2 en 3 van die bevel in die *Davids* saak.

Ward²¹⁵ – dat die effek van die uitsettingswet vir die grondlose metropoolmigrant wat onwettig oop grond okkupeer anders sal wees as vir die eertydse huurder of verbandhouer wat weier om ’n perseel te ontruim (die sogenaamde “holders-over”).

4.3.3 Grondroof en “voordrenging”

Soos reeds hierbo aangedui is, stel die verskynsel van grondroof, soos wat dit in die *Modderklip*-dispuut na vore kom, die regbank voor ’n besondere moeilike uitdaging. Enersyds is dit ondenkbaar dat enige hof ’n uitspraak kan gee waarin grondroof direk of indirek goedgekeur word. Andersyds is grondroof ’n direkte uitvloeisel van die probleem van grondloosheid, armoede en wanhoop wat klaarblyklik nie goed genoeg deur die bestaande grondhervormingsinisiatiewe aangespreek word nie. Hierdie dilemma is goed opgesom in *Government of the RSA v Grootboom*.²¹⁶ Regter Yacoob het sy uitspraak begin met die opmerking dat die besondere feite van die *Grootboom*-geval eintlik ’n herinnering is aan die haglike omstandighede waarin baie Suid-Afrikaners steeds – selfs na ’n dekade van demokrasie – leef:

“[U]nless the plight of these communities is alleviated, people may be tempted to take the law into their own hands . . . to escape these conditions. The case brings home the harsh reality that the Constitution’s promise of dignity and equality for all remains for many a distant dream. People should not be impelled by intolerable living conditions to resort to land invasions. Self help of this kind cannot be tolerated, for the unavailability of land suitable for housing development is a key factor in the fight against the country’s housing shortage.”

In die *Grootboom*-uitspraak is aangedui dat die verskynsel van voordrenging (“queue-jumping”), ofte wel die gebruik om grond te beset sodat die staat gedwing word om behuising te verskaf aan diesulkes wat deelneem aan hierdie tipe aksies, ten sterkste afgekeur word.²¹⁷ Sedertdien lyk dit asof die argumente van grondroof as onverskoonbare euwel en die sogenaamde “voordrenging”-uitsondering (nav die *Grootboom*-uitspraak), gereeld geopper word deur staatsorgane betrokke in uitsettingsdispute. In die *Rudolph*-saak is selfs argumenteer dat onderskei moet word tussen gewone onregmatige okkuperders (plakkers) en grondrowers en sogenaamde “holders-over”.²¹⁸ Regter Selikowitz het hom in die *Rudolph*-saak sterk uitgespreek teen sodanige kategorisering en veral teen die outomatiese heg van sekere gevolge aan okkupasie deur spesifieke kategorieë okkuperders. Soos wat die regter opmerk, sou dit onbesonne wees om aan te neem dat gevalle wat lyk na grondroof outomaties sal lei tot uitsetting.²¹⁹

Sensitiwiteit vir die omstandighede van die okkuperders in ’n besondere geval kan egter regverdigheid en billikheid in die hand werk wanneer regter Sachs se buigsame benadering in gedagte gehou word soos voorgestel is in die *PE Municipality*-saak²²⁰ en wat in die *Grootboom*-uitspraak nagevolg is. Indien grondroof byvoorbeeld oorweeg word in samehang met gebrekkige programme vir krisisbehuising, behoort daar goeie motivering te wees vir die weiering

²¹⁵ *Absa v Murray* 2004 2 SA 17 (K) par 22.

²¹⁶ 2001 1 SA 46 (KH) par 2.

²¹⁷ par 92.

²¹⁸ 73I 74G.

²¹⁹ 74E F.

²²⁰ Sien die bespreking hierbo.

van 'n uitsettingsaansoek deur die staat. In teenstelling hiermee, waar 'n aansoek onder omstandighede wat kon kwalifiseer as grondroof deur 'n privaatredeienaar gebring word (soos in die *Modderklip*-saak) kan die staat deur die hof verplig word om betrokke te raak by die soeke na 'n werkbare oplossing, hetsy deur mediasie (soos in die *PE Municipality*-geval), hetsy deur die betaling van grondwetlike skadevergoeding (soos in die *Modderklip*-saak), of die voorsiening van alternatiewe behuising of geskikte grond.

4.3.4 Sosiale verantwoordelikheid van die grondeienaar

Die howe ver wag klaarblyklik 'n mate van sosiale verantwoordelikheid en opoffering van grondeienaars. In die *PE Municipality*-saak was dit byvoorbeeld relevant vir die weiering van die uitsettingsbevel dat die eienaars van die betrokke grondstukke self geen aanduiding gemaak het dat hulle die grond vir beter sosiale oogmerke kon of wou gebruik nie.²²¹ Volgens die regter se redenasie kon die grondeienaars self met geen beter idee van grondgebruik vorendag kom nie. Dit het dus 'n bevel ten gunste van die okkuperders in die hand gewerk. In *Davids v Van Straaten*²²² gee die manier waarop die vergelyk waartoe die grondeienaar en die bejaarde okkuperder gekom het deur die hof bekragtig is die indruk dat die regter sonder meer aanvaar dat hierdie tipe verantwoordelikheid wel op die grondeienaar rus.

Daar word wel perke gestel aan hierdie sosiale verantwoordelikheid van grondeienaars. In die *Modderklip*-saak is bevestig dat dit onredelik van die staat sou wees om te ver wag dat privaat individue die staat se verpligting moet oorneem om geskikte behuising te voorsien.²²³ Regter Langa merk tereg op dat grondwetlike beskerming aan grondeienaars én aan okkuperders verleen behoort te word.²²⁴ Die staat kan nóg sy verpligtinge teenoor die grondloses, nóg sy plig om privaateiendom te beskerm, ontduik. Die hof in die *Modderklip*-saak kom vorendag met die idee van grondwetlike skadevergoeding vir gevalle waar wel op die nommer van privaateienaars gedruk moet word om te help om staatsdoelwitte soos toegang tot grond te bereik.²²⁵

Soms is dit ook in publieke belang dat die belange van privaatgrondeienaars beskerm word, eerder as die belange van okkuperders. In *ABSA v Murray* is die belang van institusionele finansierders om redelik verseker te wees van effektiewe sekuriteit vir hul beleggings as belangrik genoeg geag om 'n okkuperder wat vir meer as twintig jaar op die perseel was, te laat uitsit.²²⁶ In hierdie geval sou die weiering van 'n uitsettingsbevel eenvoudig té verreikende reperkussies vir die verkryging van befondsing teen grond as kollaterale sekuriteit oor die algemeen ingehou het.

4.3.5 Kommersiële eiendom

In *Shoprite Checkers (Pty) Ltd v Jardim* het die samehang tussen die grondwetlike bepalinge en die uitsettingswet ter sprake gekom in die konteks van 'n

²²¹ Sien die *PE Municipality* saak par 57.

²²² Sien die bevel in die *Davids* saak.

²²³ Sien die *Modderklip* saak (KH) par 29 ev.

²²⁴ par 25.

²²⁵ par 63 65.

²²⁶ 2004 2 SA 15 (K).

aansoek om 'n uitsettingsbevel ten opsigte van 'n kommersiële perseel.²²⁷ Hierin word die *obiter*-opmerking in die *Ndlovu*-saak dat verhuurde kommersiële persele uitgesluit is van die werking van die uitsettingswet aangeveg.²²⁸ Volgens die *obiter dictum* is die uitsettingswet gegrond op artikel 26(3) van die grondwet wat juis handel oor behuising en daarom is dit nie van toepassing op kommersiële eiendom nie. Die argument in die *Shoprite Checkers*-saak is dat nie alleen artikel 26(3) van die grondwet nie, maar ook artikel 25(1) die uitsettingswet ten gronde lê, en dat die siening in die *Ndlovu*-saak dus nie deurslaggewend kan wees nie.²²⁹ Veel eerder, volgens hierdie argument, is die uitsettingswet van toepassing op alle gevalle van uitsetting, ongeag die aard van die persele ter sprake. Die argument word verwerp: “[Dit is] duidelik dat die ‘ontneming’ in artikel 25(1) van die Grondwet ter sprake, op ‘onteiening’ van eiendom slaan en nie die ontneming van eiendom op grond van ’n geldige onderlinge ooreenkoms nie.”²³⁰ Hoewel hierdie stelling opsigselfstaande onduidelik is, kan aanvaar word dat die regter meen dat die uitsettingswet slegs ten aansien van residensiële persele toepassing vind. By uitsettings gaan dit nie primêr oor die afdwing van ’n verhouding tussen die staat en ’n individu nie, maar eerder oor die balansering van onderlinge individuele belange. Uit hierdie gewysde blyk dat die howe versigtig sal wees vir ’n interpretasie – selfs een wat steun op die grondwetlike bepaling van eiendomsbeskerming en tuistebeskerming – waardeur die strekwydte van die uitsettingswet uitgebrei sal word om alle gevalle van uitsettings te dek.

4.3.6 “Billik en regverdig” is tweesnydend

Een belangrike oorweging wat duidelik uit die *PE Municipality*-saak na vore kom, is die feit dat ’n bevel wat regverdig en billik is nie noodwendig ten gunste van onwettige okkuperders sal wees nie:

“Those seeking eviction should be encouraged not to rely on concepts of faceless and anonymous squatters automatically to be expelled as obnoxious social nuisances. Such a stereotypical approach has no place in the society envisaged by the Constitution. Justice and equity require that everyone is to be treated as an individual bearer of rights entitled to . . . dignity. At the same time, those who find themselves compelled by poverty and landlessness to live . . . on the land of others, should be discouraged from regarding themselves as helpless victims The tenacity and ingenuity they show in making homes out of discarded material, in finding work and sending their children to school are a tribute to their capacity for survival and adaptation. Justice and equity oblige them to rely on this same resourcefulness in seeking a solution to their plight”²³¹

Hierdie is ’n sterk kwalifikasie op die opmerking in dieselfde uitspraak dat die uitsettingswet ontwerp is om elemente van genade en meegevoel in te bou in die formele strukture van die reg.²³²

²²⁷ 2004 1 SA 502 (O).

²²⁸ par 20.

²²⁹ 506A D.

²³⁰ 507C D.

²³¹ par 41.

²³² par 37.

5 *Gevolgtrekking*

Uit die voorafgaande bespreking blyk dat die wisselwerking tussen artikel 25 en artikel 26 van die grondwet en die uitsettingswet die sleutel vorm tot die hervorming van die Suid-Afrikaanse reg met betrekking tot uitsetting en onwettige okkupasie van grond. Die wending in die benadering tot die uitleg van hierdie bepaling is te bespeur in regspraak ná 2002 en is 'n dapper tree in die regte rigting. Die transformasie-sensitiewe uitleg van die uitsettingswet en die pogings tot optimering van belange wat beskerming kan geniet onder die grondwetlike artikel 25 enersyds en artikel 26(3) andersyds, is geensins 'n eenvoudige taak nie.

By die beslegting van kwessies rondom die uitsettingswet kan die fundamentele belange ter sprake lynreg met mekaar bots. Onder andere kan daar die konvensionele aansprake van eiendomsreg wees soos die uitsluitlike gebruik deur en beskerming van die grondeienaar. Maar daar is ook, in die woorde van die *PE Municipality*-saak die “genuine despair of people in dire need of adequate accommodation”.²³³ Verder is dit ook in die publiek se belang dat die verskynsel van informele nedersettings op ordelike, beheersde wyses geleidelik omgeskakel word in behoorlike behuisingsmoontlikhede. Daar moet deurentyd gepoog word om oplossings vir sodanige belange botsings te vind wat gebaseer is op interaktiewe, komplementêre beginsels soos regstaatlikheid en gelykheid. In die proses is 'n stewige maat van geregtelike “*Umdenken*” nodig: benewens die gewone regterlike funksies moet die howe nou ook in staat wees om voortdurende gespanne sosiale prosesse aktief te bestuur aan die hand van 'n handves van regte “which is nothing if not a structured, institutionalised and operational declaration in our evolving new society of the need for human interdependence, respect and concern”.²³⁴ Soms sal teenstrydige waardes en regte probleme meebring wat so eie is aan die manier waarop 'n gemeenskap funksioneer, dat dit onmoontlik is vir die howe of die wetgewer om oplossings of eenduidig korrekte antwoorde te vind. Om by situasies soos hierdie te navigeer, het regsers die wysheid van 'n Salomo nodig.

SUMMARY

EVICIONS UNDER THE SOUTH AFRICAN CONSTITUTION: THE RELATIONSHIP BETWEEN SECTION 25(1) AND 26(3) OF THE CONSTITUTION AND THE PREVENTION OF ILLEGAL EVICTION AND UNLAWFUL OCCUPATION OF LAND ACT

This article examines the protection afforded by section 25(1) and section 26(3) of the constitution in the context of evictions under the Prevention of Illegal Eviction and Unlawful Occupation of Land Act (PIE). After initial confusion about the scope and applicability of the latter act, *Ndlovu v Ngcobo, Bekker v Jika* 2003 1 SA 113 (SCA) confirmed that PIE is applicable not only to classical instances of squatting, but to all possible instances of unlawful occupation. This raised questions as to the place of PIE within the constitutional framework for land reform and provision of housing. This article sets out to analyse the act and case law ensuing from its application, to determine how the purpose of the act is understood. It is concluded that case law attributes at least ten primary purposes to the act. These include: (i) the purpose of regulation of control; (ii) the determination of what is fair and equitable in the context of eviction; (iii) the purpose of providing defendants a better opportunity before a court of law; (iv) the provision of procedural and substantive protection; (v) the embodiment, advancement and protection of human rights; (vi) the repeal and

²³³ par 23.

²³⁴ par 37.

inversion of the Prevention of Illegal Squatting Act of 1951; (vii) the prevention of evictions; (viii) the balancing of competing interests; (xi) the provision of discretionary judicial powers; and (x) the development of common law.

In view of the above, the balancing of interests protected by section 25(1) on the one hand and section 26(3) on the other, has gained renewed significance in the context of evictions, especially in recent constitutional case law. The second part of this analysis is aimed at contextualizing the relation between the act and the two mentioned constitutional provisions, by indicating the turn in approach that occurred at more or less the same time than the handing down of the supreme court of appeal's decisions in *Ndlovu*, as well as *Brisley v Drotosky* 2002 4 SA 1 (SCA). It is indicated how the approach to the relation between the constitutional provisions and PIE shifted from a rather static private law oriented approach to a transformative one. The implication is that the "relevant circumstances" requirement which forms part of the onus of proof under PIE, and which is incorporated in section 26 of the constitution, cannot be exhaustively defined. The final part of the article then focuses on post 2002 case law in order to identify judicial tendencies in dealing with the requirement that evictions must be just and fair, upon a consideration of relevant circumstances. In this respect, focus is placed on (i) the various responsibilities placed on state organs in dealing with evictions; (ii) crisis housing and vulnerability of occupiers; (iii) the phenomena of land grabbing and queue jumping; (iv) social responsibility of landowners; (v) commercial property and (vi) the continued protection of interests of all parties involved. The conclusion reached deals with the altered judicial skills required in not only applying the law, but in managing continually stressed social processes actively on the basis of the constitutional values.