RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 183.367 van 26 mei 2008
in de zaken A. 81.766/X-11.601.
81.772/X-11.602.

In zake : I.
1. de gemeente LINKEBEEK,
2. de gemeente WEZEMBEEK-OPPEM,
die woonplaats kiezen bij
advocaten P. LEGROS en J. SOHIER,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Emile De Motlaan 19

II.
1. Christian JAUBERT,
2. Jean COOREMANS,
die woonplaats kiezen bij
advocaten P. LEGROS en J. SOHIER,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Emile De Motlaan 19

tegen :

I+II
het Vlaamse gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat E. DE BOCK,
kantoor houdende te 1800 VILVOORDE,
Xavier Buissetstraat 24.

D E R A A D V A N S T A T E, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de gemeente LINKEBEEK en de gemeente WEZEMBEEK-OPPEM op 29 december 1998 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van artikel 28 van het besluit van 6 oktober 1998 van de Vlaamse regering betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 30 oktober 1998 (A.81.766/X-11.601) ;

Gezien het verzoekschrift dat Christiaan JAUBERT en Jean COOREMANS op 29 december 1998 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van artikel 28 van het besluit van 6 oktober 1998 van de Vlaamse regering betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheers-recht op woningen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 30 oktober 1998 (A. 81.772/X-11.602);

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord in beide zaken;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur L. VERMEIRE in beide zaken;

Gelet op de beschikkingen van 14 januari 2003 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van de dossiers gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partijen in beide zaken;

Gelet op de beschikkingen van 18 september 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 26 oktober 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS in beide zaken;

Gehoord de opmerkingen van advocaat Ch. KNOCKAERT, die loco advocaten P. LEGROS en J. SOHIER verschijnt voor de verzoekende partijen in beide zaken, en van advocaat P. QUADFLIEG, die loco advocaat E. DE BOCK verschijnt voor de verwerende partij in beide zaken;

Gehoord het andersluidend advies van eerste auditeur L. VERMEIRE in beide zaken;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. <u>De rechtspleging</u>

In beide zaken wordt dezelfde bepaling aangevochten met dezelfde middelen. In het kader van een goede rechtsbedeling past het de twee zaken samen te voegen.

2. <u>De juridische en feitelijke context</u>

2.1. Het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (hierna "Vlaamse Wooncode") strekt onder meer tot het toekennen en regelen van een recht van voorkoop ten bate van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, de sociale huisvestingsmaatschappijen, de gemeenten en de OCMW's op bepaalde woningen (artikelen 85 e.v.).

2.2. Het bestreden besluit van 6 oktober 1998 geeft uitvoering aan een aantal bepalingen van de Vlaamse Wooncode, onder meer aan hoofdstuk VI van titel VI, inzake het recht van voorkoop en het sociaal beheer van woningen.

Titel III van het bestreden besluit bevat nadere uitvoeringsmodaliteiten, onder andere betreffende het recht van voorkoop van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, de sociale huisvestingsmaatschappijen, de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hoofdstuk I) en het sociaal beheersrecht van de gemeenten, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de sociale woonorganisaties (hoofdstuk II). De bepalingen van deze titel zijn genomen ter uitvoering van titel VI, hoofdstuk VI van de Vlaamse Wooncode.

Het in beide zaken bestreden artikel 28 bepaalt in punt 3/ de bijzondere gebieden in de zin van artikel 85, §1, tweede lid, 3/ van de Vlaamse Wooncode, waarin op basis van die decretale bepaling de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, de sociale huisvestingsmaatschappijen binnen hun werkgebied en de gemeenten op hun grondgebied een recht van voorkoop hebben op de percelen bestemd voor bewoning, zij het dat dit sinds de wijziging van de Wooncode bij het decreet van 18 mei 1999 niet geldt als het goed verkocht wordt aan de echtgenoot, de afstammelingen of aangenomen kinderen van de eigenaar of van één van de mede-eigenaars en/of aan de echtgenoten van de voormelde afstammelingen of aangenomen kinderen die voor eigen rekening kopen.

2.3. De verzoekende partijen in de zaak A. 81.766/X-11.601 zijn twee gemeenten als bijzonder gebied vermeld in artikel 28, 3/. Bij het verzoekschrift is een lijst van gemeentelijke bouwgronden gevoegd.

De verzoekers in de tweede zaak zijn naar eigen zeggen elk eigenaar van bouwterreinen in Wezembeek-Oppem respectievelijk Linkebeek.

3. De ontvankelijkheid

3.1. Standpunt van de partijen

3.1.1. In de zaak A.81.766/X-11.601 omschrijven de verzoekende partijen hun belang in het verzoekschrift, enerzijds met verwijzing naar hun hoedanigheid van publieke overheid in het kader waarvan zij bevoegd zijn en er belang bij hebben de gemeenschappelijke belangen van hun inwoners te verdedigen en er voor op te komen dat die door de Grondwet gewaarborgde fundamentele rechten, in casu het eigendomsrecht, niet worden geschonden, en, anderzijds, met verwijzing naar hun hoedanigheid van eigenaar van bouwterreinen op het gemeentelijk territorium en hun hoedanigheid van potentiële kopers van bouwterreinen op hun territorium, doordat zij, zelfs indien zij zelf een recht van voorkoop genieten, slechts in tweede rang na de sociale huisvestingsmaatschappijen kunnen optreden. Door een nietigverklaring zouden zij niet meer onderworpen zijn aan het recht van voorkoop en terug gelijk behandeld worden met andere eigenaars wonende in andere gemeenten van het Vlaamse gewest niet opgenomen in het bijzonder gebied. Tenslotte verwijzen zij naar de daling van de grondprijzen in de bijzondere gebieden waartoe het bestreden besluit zal leiden hetgeen aanleiding zal geven tot een daling van de grondbelasting en dus van de inkomsten van de gemeente.

In de zaak A.81.772/X-11.602 verwijzen de verzoekende partijen inzake hun belang naar hun hoedanigheid van eigenaar van bouwterreinen in Wezembeek-Oppem, respectievelijk Linkebeek zodat zij geraakt worden door het bestreden besluit, vermits de nietigverklaring tot gevolg zal hebben dat op deze grond geen voorkooprecht meer geldt en zij terug gelijk behandeld zullen worden als eigenaars van bouwterreinen in gemeenten die niet vallen onder het bijzonder gebied.

3.1.2. In de zaak A.81.766/X-11.601 stelt de verwerende partij in de memorie van antwoord dat de verzoekende partijen niet doen blijken van het vereiste persoonlijk, rechtstreeks en actueel belang aangezien de gemeenten niet doen blijken dat ze door het bestreden besluit effectief worden benadeeld, aangezien geen van beide rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken is in een verkoopprocedure van de in het annulatieberoep omschreven eigendommen, noch aantonen dat zij de intentie hebben die gronden te koop te stellen zodat ze ook niet geconfronteerd worden met het voorkooprecht en aangezien, zelfs indien zij die eigendommen zouden te koop

stellen, ze nog geen effectief nadeel lijden daar niet zeker is dat de begunstigden het voorkooprecht zullen uitoefenen en aangezien, zelfs indien dat recht wordt uitgeoefend, dit geen financieel nadeel inhoudt daar de verkoper dezelfde prijs zal krijgen als op de privé-markt. Hun beroep komt volgens de verwerende partij de facto veeleer neer op een actio popularis als een uiting van de verzuchtingen van het collectief van eigenaars van gronden gelegen in één van de 26 gemeenten door de Vlaamse regering aangeduid. De verwerende partij wijst wel op de rechtspraak van de Raad van State die aanneemt dat beroepen tegen reglementaire besluiten kunnen worden ingesteld niet alleen door de verzoekers op wie het besluit werkelijk wordt toegepast, maar ook door hen op wie de bepalingen van het reglementair besluit (nog) niet zijn toegepast, indien zij er redelijkerwijze rechtstreeks nadeel zouden van kunnen ondervinden. Zij uiten echter ernstige twijfels over de vraag of dit criterium in casu toegepast kan worden aangezien de gemeenten niet zinnens zijn de gronden in kwestie te verkopen en aangezien, zelfs indien zij dit zouden doen, niet zeker is dat het voorkooprecht wordt uitgeoefend, laat staan dat het tot enig al dan niet geldelijk nadeel zal leiden. De enige beperking waarmee zij geconfronteerd worden is de beperking in de principiële vrijheid van de keuze van de medecontractant hetgeen verwaarloosbaar zou zijn aangezien in onze maatschappij de verkoopprijs het determinerend criterium is voor de totstandkoming van de verkoop.

In de zaak A.81.772/X-11.602 wordt ten aanzien van de verzoekende partijen dezelfde exceptie geformuleerd.

3.1.3. Wat betreft de zaak A.81.766/X-11.601, repliceren de verzoekende partijen dat inzake reglementaire besluiten de Raad van State aanvaardt dat deze kunnen worden bestreden door alle personen die volgens het doel ervan onder de toepassing ervan zouden vallen of kunnen vallen alsook door hen die, zonder strikt genomen eraan onderworpen te zijn, de gevolgen ervan ondervinden of kunnen ondervinden zonder dat vereist is dat dit zich al gerealiseerd heeft. Zij herhalen dat zij door het bestreden besluit benadeeld worden aangezien het recht om vrij over hun eigendom te beschikken wordt beperkt en zij ook benadeeld worden als potentiële kopers van percelen op hun grondgebied aangezien, indien zij over een voorkoop-recht beschikken, dit pas komt na dat van de sociale huisvestingsmaatschappijen. Zij betwisten ook dat de enige beperking die volgens verwerende partij uit het voor-kooprecht zou voortvloeien, nl. de beperking in de vrije keuze van de mede-contractant, verwaarloosbaar is, alleen al omdat het een beperking is van hun eigendomsrecht, anderzijds, omdat het voorkooprecht de kansen om een koper te vinden vermindert aangezien deze hypothetisch riskeert uitgewonnen te worden hetgeen het mechanisme van de wet van vraag en aanbod

zal belemmeren met een daling van de waarde van de te koop gestelde goederen tot gevolg. Verder wijzen zij opnieuw op het feit dat het bestreden besluit zal leiden tot een daling van de prijs van de terreinen in het bijzonder gebied, hetgeen aanleiding zal geven tot een daling van de opbrengst van de grondbelasting en dus tot lagere gemeentelijke inkomsten.

Wat de zaak A.81.772/X-11.602 betreft, repliceren de verzoekende partijen dat inzake reglementaire besluiten de Raad van State aanvaardt dat deze kunnen worden bestreden door alle personen die volgens het doel ervan onder de toepassing ervan zouden vallen of kunnen vallen, alsook door hen die, zonder er strikt genomen aan onderworpen te zijn, de gevolgen ervan ondervinden of kunnen ondervinden zonder dat vereist is dat deze zich al gerealiseerd hebben. Zij herhalen verder dat zij door het bestreden besluit benadeeld worden aangezien het recht om vrij over hun eigendom te beschikken wordt beperkt. Zij betwisten ook dat de enige beperking die volgens verwerende partij uit het voorkooprecht zou voortvloeien, nl. de beperking in de vrije keuze van de medecontractant, verwaarloosbaar is, alleen al omdat het een beperking is van hun eigendomsrecht, anderzijds, omdat het voorkooprecht de kansen om een koper te vinden vermindert aangezien deze hypothetisch riskeert uitgewonnen te worden hetgeen het mechanisme van de wet van vraag en aanbod zal belemmeren, met een daling van de waarde van de te koop gestelde goederen tot gevolg en tenslotte omdat de identiteit van de koper soms wel bepalend kan zijn bv. bij een verkoop intuitu personae aan een vriend of familielid.

3.1.4. In hun laatste memorie voeren de verzoekende partijen terzake geen nieuwe elementen aan.

3.2. <u>Beoordeling</u>

3.2.1. Een gemeente heeft niet de vereiste hoedanigheid en belang om op te komen voor de individuele belangen van haar inwoners.

Bovendien treden de verzoekende gemeenten in de zaak A. 81.766/X-11.601 niet op voor de belangen van al hun inwoners, vermits de bestreden regeling precies beoogt een gedeelte van hun inwoners te helpen om in de gemeente te kunnen blijven wonen.

De verzoekende gemeenten zijn wel in hun hoedanigheid van eigenaar van bouwterreinen gelegen in woonvernieuwings- of woningbouwgebieden in de zin van artikel 28 van het bestreden besluit betrokken bij de regeling opgenomen in deze bepaling.

Dit volstaat evenwel niet om hun het rechtens vereiste belang bij de gevraagde vernietiging te verschaffen. Daartoe is onder meer ook noodzakelijk dat hun rechtstoestand door de bestreden bepalingen wordt gewijzigd in ongunstige zin.

De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat dit in casu het geval is.

Vooreerst zijn zij ten gevolge van de bestreden bepalingen voortaan zelf begunstigde van een recht van voorkoop. Het feit dat zij niet in eerste rang komen, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat zij thans ook over een voorkooprecht beschikken, hetgeen een voordeliger rechtstoestand is dan tevoren gold.

Weliswaar houdt artikel 85, § 1, tweede lid, 3/ samengelezen met artikel 86, van de Vlaamse Wooncode, zoals deze bepalingen werden gewijzigd bij het decreet van 18 mei 1999, in dat de sociale huisvestingsmaatschappijen en de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij een recht van voorkoop hebben wanneer de gemeente een betrokken terrein verkoopt. Dit wijzigt de rechtstoestand van de gemeente evenwel niet in voor haar ongunstige zin, vermits in voorkomend geval de begunstigde van het voorkooprecht de prijs moeten betalen die de gebeurlijke andere koper zou hebben betaald.

De verzoekende partijen poneren wel, doch tonen niet aan, dat het voorkooprecht de kansen om een koper te vinden zal verminderen. Een geïnteresseerde koper zal van een aankoop niet afzien omdat er eventueel een voorkooprecht zou worden kunnen worden uitgeoefend. Er zal ook geen aanleiding tot enige “uitwinning” bestaan, wanneer de toepassingsmodaliteiten van de uitoefening van het voorkooprecht, zoals bepaald in de artikelen 86 en 87 van de Vlaamse Wooncode correct worden toegepast.

De verzoekende gemeenten maken om dezelfde redenen ook niet concreet aannemelijk dat het bestreden voorkooprecht zal leiden tot een daling van

de grondprijzen in de betrokken bijzondere gebieden en tot een vermindering van de inkomsten van de gemeente.

3.2.2. In zoverre de verzoekers in de zaak A. 81.772/X-11.602 dezelfde argumenten aanvoeren ter adstructie van hun belang, dienen deze om dezelfde redenen als hierboven uiteengezet, te worden verworpen.

Het streven naar “een gelijke behandeling” als de eigenaars van bouwterreinen in gemeenten die niet vallen onder de bestreden regeling, verleent op zichzelf niet het wettelijk vereiste belang bij de gevorderde vernietiging. Aangetoond moet worden dat de beweerde ongelijke behandeling nadelig is voor de verzoekende partijen.

Het loutere feit dat de gronden van de verzoekers uiteindelijk, wanneer het voorkooprecht wordt uitgeoefend, eigendom worden van de begunstigde van het voorkooprecht (de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, een sociale huisvestingsmaatschappij of de gemeente) in plaats van een andere geïnteresseerde koper, beïnvloedt de rechtstoestand van de verzoekers, verkopers, om de onder punt 3.2.1 uiteengezette redenen, niet ongunstig.

Het argument dat de identiteit van de koper soms bepalend zou zijn overtuigt evenmin. Vooreerst is de benadeelde in dit verband niet de verkoper, maar de koper. Bovendien is op grond van artikel 85, § 2 van de Vlaamse Wooncode zoals het oorspronkelijk gold, het te dezen bestreden recht van voorkoop niet toepasselijk wanneer het goed wordt verkocht aan een descendent of aan de echtgenoot van de eigenaar, aan één van de mede-eigenaars of aan een descendent van één van hen. Sinds de wijziging van deze bepaling bij het decreet van 18 mei 1999, geldt het voorkooprecht bovendien ook niet wanneer verkocht wordt aan aangenomen kinderen van de eigenaar of van één der mede-eigenaars, of aan de echtgenoten van de afstammelingen of van de aangenomen kinderen.

3.2.3. De exceptie is in de beide zaken gegrond.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

<u>Artikel 1</u>.

De zaken A. 81.766/X-11.601 en A. 81.772/X-11.602 worden gevoegd.

Artikel 2.

De beroepen worden verworpen.

Artikel 3.

De kosten van de beroepen, bepaald op 694,12 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, ieder voor een vierde.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zesentwintig mei 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. TRUYENS. **R. STEVENS.**