RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 208.550 van 28 oktober 2010
in de zaak A. 194.035/IX-6528

In zake: 1. de CVBA KEMPISCH TEHUIS
2. de VZW VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGS-MAATSCHAPPIJEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Mertens
kantoor houdend te Beringen
Scheigoorstraat 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Walter Muls
kantoor houdend te Brussel
Antoine Dansaertstraat 92
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 september 2009, strekt tot de nietigverklaring van "de omzendbrief d.d. 9 juli 2009" van de adjunct-kabinetschef van de Vlaamse Minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering waarbij wordt gepreciseerd dat artikel 18, § 2, van de typehuurovereenkomst voor de verhuring van sociale huurwoningen, die als bijlage gevoegd is bij het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, niet enkel van toepassing is op overeenkomsten gesloten ná de inwerkingtreding van het genoemde besluit maar eveneens op overeenkomsten gesloten vóór de inwerkingtreding van dit besluit.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Ines Martens heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 oktober 2010.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Gebruers, die loco advocaat Wim Mertens verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Séverine Vincke, die loco advocaat Walter Muls verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Ines Martens, gemachtigd om ter terechtzitting advies te verlenen, heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De eerste verzoekende partij is een door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij erkende coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid die in uitvoering van artikel 4 van het decreet van 15 juli 1997

houdende de Vlaamse Wooncode sociale woningen aanbiedt, bijdraagt tot de herwaardering van het bestaande woningbestand en een doelgericht sociaal grond- en pandenbeleid voert.

De tweede verzoekende partij is een vereniging die onder meer tot doel heeft de gemeenschappelijke belangen van alle sociale huisvestingsmaatschappijen in het Vlaamse Gewest te behartigen en te verdedigen.

3.2. Overeenkomstig de bepalingen van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode dient de eerste verzoekende partij, bij het aanbieden van sociale huurwoningen, met haar kandidaat-huurders een huurovereenkomst te sluiten die beantwoordt aan de typehuurovereenkomst vastgesteld door de Vlaamse regering.

Deze typehuurovereenkomst werd vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 6 april 1995 houdende vaststelling van de typehuurovereenkomst van de woningen die toebehoren aan de erkende sociale huisvestingsmaatschappijen of aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen.

3.3. Bij besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode wordt een nieuwe typehuurovereenkomst vastgesteld. In deze nieuwe typehuurovereenkomst wordt een artikel 18, § 2, opgenomen dat het volgende bepaalt:

> "De huurder moet instemmen met een tijdelijke herhuisvesting als de verhuurder dit omwille van renovatie- of aanpassingswerkzaamheden aan het gehuurde goed noodzakelijk acht. In dat geval mag de te betalen huurprijs gedurende de duur van de werkzaamheden niet hoger liggen dan de te betalen huurprijs die samenhangt met het gehuurde goed.
> [...]"

In de vroegere typehuurovereenkomst was een dergelijke bepaling niet opgenomen.

3.4. De eerste verzoekende partij gaat in de loop van de maanden mei en juni 2009 over tot de renovatie van een aantal van haar huurwoningen en als gevolg daarvan tot de herhuisvesting van de huurders van deze woningen. Omwille van deze herhuisvesting worden de oorspronkelijke huurovereenkomsten tijdelijk geschorst en wordt voor de nieuwe woongelegenheden een nieuwe huurovereenkomst van beperkte duur gesloten met de huurders. Bij deze nieuwe huurovereenkomst wordt door de eerste verzoekende partij de huurprijs herberekend, waardoor deze voor een aantal huurders hoger is.

De voormelde huurprijsverhoging zet sommige huurders ertoe aan contact op te nemen met het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (hierna: departement RWO) van de Vlaamse overheid, teneinde duidelijkheid te verkrijgen over de conformiteit van deze verhoging met de bepalingen van de typehuurovereenkomst zoals gevoegd bij het genoemde besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007.

3.5. Het departement RWO onderzoekt vervolgens deze problematiek. De conclusie van dit onderzoek, namelijk dat de bepalingen die werden ingevoerd bij het genoemde besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 ook van toepassing zijn op de reeds bestaande huurovereenkomsten, wordt bij e-mailbericht van 3 juni 2009 aan de directeur van de eerste verzoekende partij meegedeeld. Dit bericht luidt als volgt:

> "[...]
> Op vraag van de heer [M.H.], kan u hieronder de nadere uitleg vinden waarom de nieuwe regeling ivm huurprijs bij herhuisvesting ook van toepassing is op bestaande contracten. De uitleg is terug te vinden in de 'vragen en antwoorden' op woonnet. Ik zou daar nog willen aan toevoegen dat de gelijke behandeling van de huurders met contracten van vóór 01/01/2008 en huurders met contracten vanaf 01/01/2008 te baseren is op het gelijkheidsbeginsel (iedere burger krijgt gelijke rechten en een gelijke behandeling in gelijke gevallen). Bij andere toepassing lijkt mij dit beginsel te worden geschonden. Bovendien kan het sociaal huurcontract niet als een louter privaatrechtelijk contract worden gezien. Het is een vorm van toetredingscontract gezien het reglementair karakter van het huurcontract sinds de invoering van het type-huurcontract sinds 1 januari 1985. De sociale verhuring is een vorm van openbare dienstverlening waarop het beginsel van veranderlijkheid van de openbare

dienst of het wijzigingsbeginsel van toepassing is (zie Hubeau, B., Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief, p. 1064 tot 1084).

Vraag 9.6.E: Mag een sociaal verhuurder een hogere huur aanrekenen bij een tijdelijke herhuisvesting wegens verbouwingen of wordt de huurprijs 'bevroren'?

Het antwoord is tweemaal neen. De huurprijs kan worden herzien, maar enkel in de gevallen zoals opgesomd in artikel 48 van het KSH. De typehuurovereenkomst, die als bijlage 1 bij het kaderbesluit sociale huur is gevoegd, stipuleert in artikel 18, § 2, dat 'de te betalen huurprijs gedurende de duur van de werkzaamheden niet hoger mag liggen dan de te betalen huurprijs die samenhangt met het gehuurde goed'. Dat betekent dus dat voor een huurprijsherziening er niet gekeken wordt naar de kenmerken zoals marktwaarde, basishuurprijs en referentiehuurprijs van de tijdelijke woning, maar deze van de woning die gerenoveerd wordt. Deze clausule is niet ingeschreven in de vroegere (type)huurovereenkomsten, maar het departement RWO stelt dat deze nieuwe regeling ook van toepassing is op de huurders die een huurovereenkomst hebben afgesloten voor 1 januari 2008. Dit vanuit de overweging van het gelijkheidsbeginsel en de toepassing van de 'onmiddellijke werking' van de wet op de bestaande contracten. De rechtsgevolgen van rechtsfeiten (de afsluiting van een huurcontract) daterend van voor 1 januari 2008 worden gevat door deze nieuwe garantie uit het Kaderbesluit Sociale Huur.

Er moet wel worden bij vermeld dat sociaal verhuurkantoren niet gevat zijn door deze regel. In hun geval is geen tijdelijke herhuisvesting voorzien, maar conform de private huurwetgeving, een opzeg van de huurovereenkomst. (20.04.2009)

[...]"

3.6. In een e-mailbericht van 9 juli 2009 aan het afdelingshoofd van de dienst Toezicht, aan sommige de leden van het departement RWO en aan de eerste verzoekende partij bevestigt de adjunct-kabinetschef van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering dit standpunt. Hij citeert het hiervóór aangehaalde e-mailbericht van 3 juni 2009 en stelt voorts:

"Nadien werd deze visie bijgetreden door de AJD [...].

Het Kempisch tehuis is het hier niet mee eens en heeft een eigen juridisch advies gevraagd aan de VVH en zal ons zodra dit beschikbaar is, hiervan in kennis stellen.

Dit neemt mijns inziens niet weg dat de reglementering op basis van de interpretatie van het departement onverkort moet worden toegepast. Het is mijn

overtuiging dat aan de betrokken huurders onterecht een huurprijsverhoging werd aangerekend.

Mag ik u vragen, vanuit het agentschap Inspectie, het nodige gevolg te geven aan onderstaande mail."

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord onder meer een exceptie van onontvankelijkheid ratione materiae van het beroep op. Zij betoogt dat de bestreden beslissing geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling is. Volgens haar is te dezen geen sprake van een verordenende omzendbrief die nieuwe regels oplegt en waarvan de naleving afdwingbaar is. De bestreden beslissing kan slechts worden beschouwd als een indicatieve omzendbrief, dit wil zeggen een omzendbrief die de overheid uitvaardigt in de gevallen waarin zij voor zichzelf richtlijnen vaststelt die zij zich voorneemt te volgen bij het onderzoek van individuele gevallen of waarin zij de voorwaarden meedeelt waarvan zij als toezichthouder haar goedkeuring zal laten afhangen of die in acht moeten worden genomen om een schorsing of een vernietiging te voorkomen. Een dergelijke omzendbrief, zo stelt de verwerende partij, heeft slechts het karakter van een aanbeveling en is niet bindend, zodat hij geenszins met rechtsregels kan worden gelijkgesteld.

5. De verzoekende partijen repliceren in hun memorie van wederantwoord dat de verwerende partij met het e-mailbericht van 9 juli 2009 een bindende regel heeft willen invoeren waaraan zij zich niet kunnen onttrekken. Dit blijkt volgens de verzoekende partijen onder meer uit de omstandigheid dat de eerste verzoekende partij door het agentschap Inspectie RWO op 11 september 2009 in gebreke werd gesteld overeenkomstig artikel 47, § 2, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en artikel 6 van het

besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2008 houdende bepaling van de specifieke regels voor het toezicht op de sociale woonactoren.

De verzoekende partijen argumenteren voorts dat het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode niet bepaalt dat het onmiddellijk van toepassing is op de lopende huurovereenkomsten, die voorafgaand aan de inwerkingtreding van het besluit werden gesloten. Nu de bestreden omzendbrief dat anders ziet, voert hij een nieuwe regel in met betrekking tot de inwerkingtreding van een deel van de typehuurovereenkomst. Volgens de verzoekende partijen kan de bestreden omzendbrief niet worden gekwalificeerd als een indicatieve omzendbrief, aangezien dergelijke omzendbrieven enkel het karakter hebben van aanbevelingen. De omzendbrief van 9 juli 2009 daarentegen is in dwingende bewoordingen gesteld, heeft een sanctionerend karakter en laat de intentie blijken om de daarin opgenomen regels algemeen verbindend te maken.

6. In hun laatste memorie laten de verzoekende partijen nog gelden dat de bestreden beslissing niet als een louter bevestigende beslissing kan worden beschouwd, aangezien de eerdere beslissing van 3 juni 2009 door de verwerende partij aan een nieuw onderzoek werd onderworpen. Bovendien, zo stellen de verzoekende partijen, heeft de bestreden beslissing niet dezelfde draagwijdte als de beslissing van 3 juni 2009. Het is pas met haar bericht van 9 juli 2009 dat de verwerende partij voor het eerst aangeeft dat haar interpretatie onverkort moet worden toegepast.

De verzoekende partijen betogen voorts dat de bestreden beslissing, hoewel genomen naar aanleiding van een concreet dossier, zich niet richt tot één concreet geval, maar duidelijk van toepassing is op alle bestaande contracten. Het gaat volgens hen dan ook om een algemene richtlijn die nieuwe regels toevoegt aan de bestaande reglementering.

Beoordeling

7. De bestreden beslissing betreft een e-mailbericht vanwege de adjunct-kabinetschef van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering, gericht aan het afdelingshoofd van de dienst Toezicht, aan sommige de leden van het departement RWO en aan de eerste verzoekende partij naar aanleiding van een concrete zaak waarbij de eerste verzoekende partij een huurprijsverhoging heeft aangerekend aan haar huurders bij een herhuisvesting. In dit bericht wordt het standpunt van het departement RWO met betrekking tot de toepasselijkheid van de nieuwe bepalingen van de typehuurovereenkomst inzake de huurprijsaanpassing bij herhuisvesting, zoals ingevoerd door het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, bijgevallen. Aan het agentschap Inspectie wordt gevraagd aan het e-mailbericht het nodige gevolg te geven.

8. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, doet de bestreden beslissing zich niet voor als een verordenende omzendbrief. Opdat van een verordenende omzendbrief sprake zou zijn, is immers onder meer vereist dat de omzendbrief aan de bestaande regels nieuwe regels toevoegt die voldoende abstract en algemeen van aard zijn, en dat de overheid die deze regels heeft uitgevaardigd de intentie heeft om die regels verplichtend te stellen. Dit is te dezen niet het geval. De thans bestreden beslissing blijkt niet meer te zijn dan de loutere mededeling van het standpunt dat de adjunct-kabinetschef inneemt met betrekking tot de toepasselijkheid van een reglementaire bepaling op een individueel en concreet geval waarbij een sociale huisvestingsmaatschappij een huurprijsverhoging heeft doorgevoerd naar aanleiding van de herhuisvesting van een aantal huurders.

De omstandigheid dat de adjunct-kabinetschef de toezicht-houder op de hoogte brengt van de aanleiding van het door het departement uitgevoerde onderzoek en vraagt om in het concrete geval het nodige te doen, doet

geen afbreuk aan de vaststelling dat het te dezen gaat om de mededeling van een standpunt en niet om de bekendmaking van een algemene richtlijn die nieuwe regels toevoegt aan de bestaande reglementering.

9. Het louter meedelen van een standpunt door de overheid in een bepaalde zaak zonder dat dit op zich rechtsgevolgen met zich meebrengt is geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling die zelf rechtsgevolgen teweegbrengt en die een onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoekende partijen.

10. De exceptie is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 28 oktober 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Vera Wauters	**André Vandendriessche**