

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 219.159 van 3 mei 2012
in de zaak A. 200.077/X-14.861.**

In zake : 1. de c.v.b.a. KEMPISCH TEHUIS
 2. de v.z.w. VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGS-
 MAATSCHAPPIJEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Mertens
 kantoor houdend te 3580 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 1000 BRUSSEL
 Antoine Dansaertstraat 92
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 mei 2011, strekt tot de
nietigverklaring van:
 - a. “Het besluit van 04.03.2011 van de Vlaamse minister van Energie, Wonen,
Steden en Sociale Economie waarbij het beroep van de eerste verzoekende
partij tegen de vernietigingsbeslissing door de toezichthouder inzake de
huurprijzen bij tijdelijke herhuisvesting niet wordt ingewilligd”, en
 - b. “Het besluit van het Agentschap Inspectie RWO van 13.04.2011 waarbij het
Agentschap zich in de plaats stelt van de raad van bestuur van de eerste
verzoekende partij”.

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.

Auditeur Wouter De Cock 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 30 maart 2012.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

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

Auditeur Wouter De Cock 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. 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 (hierna: de Vlaamse Wooncode) sociale

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

4. 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.

5. Overeenkomstig de bepalingen van 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 6 april 1995 van de Vlaamse regering houdende vaststelling van de typehuurovereenkomst van de woningen die toebehoren aan de erkende sociale huisvestingsmaatschappijen of aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen.

6. Bij besluit van 12 oktober 2007 van de Vlaamse regering tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode (hierna: het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007) wordt een nieuwe typehuurovereenkomst vastgesteld. In deze nieuwe typehuurovereenkomst wordt een artikel 18, §2, thans artikel 17, §2, opgenomen dat het volgende bepaalt:

“De huurder moet instemmen met een tijdelijke herhuisvesting als de verhuurder dat wegens 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.

7. 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.

8. 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 om de herberekening aan te kaarten.

9. Het departement RWO onderzoekt vervolgens deze problematiek en concludeert dat de bepalingen die werden ingevoerd bij het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007 ook van toepassing zijn op de reeds bestaande huurovereenkomsten.

In een e-mailbericht van 9 juli 2009 aan het afdelingshoofd van de dienst Toezicht, aan sommige 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.

De verzoekende partijen richten zich vervolgens tot de Raad van State teneinde de nietigverklaring te bekomen van het voormelde e-mailbericht. Bij arrest nr. 208.550 van 28 oktober 2010 wordt het beroep van de verzoekende partijen verworpen wegens niet-ontvankelijkheid.

10. In vergadering van 22 december 2010 beslist de raad van bestuur van de eerste verzoekende partij om haar standpunt omtrent de huurprijzen bij tijdelijke herhuisvesting te handhaven.

11. Op 10 januari 2011 vernietigt de toezichthoudende overheid de voormelde beslissing van 22 december 2010 van de raad van bestuur van de eerste verzoekende partij.

Op 7 februari 2011 tekent de eerste verzoekende partij beroep aan tegen de voormelde beslissing bij de bevoegde Vlaamse minister.

12. Bij het eerste bestreden besluit van 4 maart 2011 van de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie wordt het beroep van de eerste verzoekende partij niet ingewilligd.

Dit besluit is onder meer als volgt gemotiveerd:

“Het Kaderbesluit Sociale Huur dat in werking trad op 1 januari 2008 heeft een nieuwe typehuurovereenkomst ingevoerd. Artikel 17, §2 van de typehuurovereenkomst stelt dat de huurder moet instemmen met een tijdelijke herhuisvesting als de verhuurder de verhuis wegens renovatie- of aanpassingswerkzaamheden aan het gehuurde goed noodzakelijk acht. In dat geval mag de te bepalen huurprijs gedurende de duur van de werkzaamheden niet hoger liggen dan de te betalen huurprijs die samenhangt met het gehuurde goed.

Het voorwerp van dit beroep handelt over de vraag of deze bepaling uit de typehuurovereenkomst eveneens van toepassing is bij de tijdelijke herhuisvesting van huurders naar aanleiding van renovatiewerken aan woningen die verhuurd worden volgens de oude huurcontracten.

De argumentatie van de sociale huisvestingsmaatschappij verenigt het juridisch debat tot een debat over verbintenisrechtelijke elementen en over de (niet-retroactieve) juridische werking van een bepaalde (typehuur-)overeenkomst op andere en oudere contracten. Deze opvatting strookt niet met de uitvoerig onderbouwde, juridische kwalificaties die worden gemaakt in de rechtspraak en rechtsleer betreffende de sociale huur en betreffende de sociale huisvesting. Hier wordt immers consequent bevestigd dat de sociale huurder zich in een hybride juridische verhouding bevindt, die op de eerste plaats gekenmerkt wordt door de openbare dienstaspecten (administratief recht) en waarbij weliswaar ook plaats is voor de aanvullende werking van gemeen (huur-) recht. De sociale huurder is dan ook op de eerste plaats een gebruiker van een sociale woondienst, die, onder de vorm van een decretale steunmaatregel wordt aangeboden door de sociale huisvestingsmaatschappij, die daartoe over wettig omschreven en doelgebonden bevoegdheden en opdrachten beschikt.

De sociale huisvestingsmaatschappij heeft tot doel de realisatie van het sociaal grondrecht op behoorlijk wonen mogelijk te maken ten aanzien van de wettig omschreven woonbehoeftigen, door het concreet aanbieden van de steunmaatregel ‘sociale huur’. De voorwaarden van de uitoefening van deze openbare dienst zijn sterk gedetailleerd in de reglementering, die, zoals trouwens ook de opdrachten en bevoegdheden van de sociale huisvestingsmaatschappij zelf, terug te vinden zijn in de decreten en

uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse Wooncode en in de rechtsleer en rechtspraak binnen deze specifieke rechtstak.

De oriënterende juridische beginselen ter zake zijn die van de openbare dienst en van het algemeen belang (Belgisch administratief recht), en, in Europees recht, de Diensten van Algemeen (Economisch) Belang en de universele diensten. Het zijn, binnen deze laatste context, precies de zgn. ‘openbare dienstverplichtingen’ die door de lidstaten worden opgelegd aan de operatoren, die door de overheid worden belast met het voeren van bepaalde sociale diensten, die als enige argument de legitimatie vormen om deze operatoren te kunnen ondersteunen en subsidiëren. In de mate en omdat de sociale huisvestingsmaatschappij, bij het aanbieden van sociale woondiensten, contractuele technieken en instrumenten hanteren, moet uiteraard ook op vele vlakken het gemeen recht worden toegepast.

In geval van conflict binnen de sociale huur passen de vrederechters vaak de letter van het contract toe wanneer dat in het voordeel is van de zwakkere partij, terwijl zij het optreden van de sociale huisvestingsmaatschappij streng en kritisch beoordelen aan de hand van de doelgebonden bevoegdheden en opdrachten van de sociale huisvestingsmaatschappij.

Binnen de rechtspraak en rechtsleer wordt gesteld dat de concrete gebruiksrelatie van de sociale woondienst niet op een contractuele manier tot stand wordt gebracht: eens is vastgesteld dat een kandidaat zich in de wettelijke voorwaarden bevindt om als woonbehoeftig te worden beschouwd voor de steunmaatregel ‘sociale huur’, en dat hij batig gerangschikt is op de wachtlijst, zal van rechtswege, en op éénzijdige manier, hem het statuut van gebruiker van de sociale woondienst aangeboden worden.

Voor wat betreft de concrete voorwaarden van uitoefening heeft de decreetgever geoordeeld dat deze best worden opgenomen in een soort huurovereenkomst, waarvan de juridische elementen echter teruggaan op de reglementering, d.w.z. op de administratiefrechtelijke organisatie van de aangeboden dienst. De complexe en precieze rechtsgevolgen van de in de typehuurovereenkomst voorkomende, doch éénzijdig en wettelijk bepaalde, uitoefeningsvoorwaarden, zijn slechts duidelijk geworden door de geschillenpraktijk betreffende de sociale huur en door de rechtsleer.

De typehuurovereenkomst is een administratiefrechtelijk document dat niet op basis van vrije contractsluiting met gebruikelijke onderhandelingsmogelijkheden en vrijheden tot stand komt. Het is zelf ook een administratierechtelijk en regelgevend instrument, waarvan de geldigheid rust in het feit dat het is opgenomen als bijlage in een besluit van de Vlaamse Regering, met name het Kaderbesluit Sociale Huur.

De ondertekening van de huurovereenkomst door een sociale huisvestingsmaatschappij en een sociale huurder in een concreet geval heeft voor juridisch gevolg dat de betrokken sociale huurder daadwerkelijk als een gebruiker van een sociale woondienst wordt beschouwd. Deze dienst is een sociale dienst van algemeen belang, en een dienst die onder de vorm van een steunmaatregel wordt aangeboden in het kader van het sociaal woonbeleid van het Vlaamse gewest. Omdat er geen beter instrument bestaat dan een contract om partijen duidelijk te maken welke de wederzijdse verbintenissen en verplichtingen zijn die aan zo’n dienst

kleven, en omdat openbare diensten eenmaal volgens gelijkberechtigende en transparante regels moeten worden aangeboden, heeft men de voornaamste rechten en verbintenissen opgenomen in een typehuurovereenkomst, die echter, op de eerste plaats, geïnterpreteerd en toegepast wordt met verwijzing naar het administratief recht en naar het reglementair kader, niet met verwijzing naar de wilsautonomie en onderhandelingsvrijheid van de partijen.

De ondertekening heeft overigens geen enkele juridische invloed op het juridisch statuut van de sociale huisvestingsmaatschappij, waarvan de (doelgebonden) bevoegdheden en opdrachten elders beschreven worden. In die zin kan de sociale huisvestingsmaatschappij, als uitvoerder en als instrument van het sociaal woonbeleid, uit dergelijke ondertekening uiteraard onmogelijk een recht putten om de instructies van het beleid naast zich neer te leggen. De uitoefeningsvoorwaarden van de openbare dienst worden niet door haar, maar door de decreetgever en door het beleid, bepaald.

Via de veranderlijkheid van de openbare dienst en door de reglementering aan te passen kan men de openbare dienst moderniseren en aanpassen aan de veranderende eisen en inzichten. Wanneer het om een openbare dienst gaat die in verband staat met de uitoefening van een grondrecht heeft dit specifieke gevolgen, aangezien dit het beschermingsniveau kan wijzigen. Zoals bekend is een achteruitgang van het beschermingsniveau juridisch sanctioneerbaar wegens het standstill-beginsel bij de bescherming van grondrechten. Anderzijds is een verhoging van het beschermingsniveau, normaal gesproken, juridisch relevant voor alle betrokkenen. Het inzicht en de overtuiging dat het niet opportuun is om de sociale huurders, die gedwongen en tijdelijk moeten verhuizen, ook nog eens financieel te straffen, is een beleidsinzicht en een beleidsvoorkeur. Het is ook perfect verdedigbaar dat de sociale huurder, op wie reeds de ‘overeenkomstige plicht’ rust om in te stemmen met een tijdelijke herhuisvesting, reeds voldoende heeft ‘gepresteerd’ en dat renovaties, tijdens de duur van de uitvoering, geen verhoging van de financiële lasten voor gevolg mogen hebben voor de betrokken huurders. Indien de regelgeving in deze zin wijzigt is daarmee het algemeen beschermingsniveau opgetrokken.

De sociale huisvestingsmaatschappij kan dit probleemloos toepassen voor alle toekomstige renovaties. De oudere typecontracten verbieden dit helemaal niet. Voor de uitvoerder van dat beleid is de juiste juridische vraag niet of zij een ander beleidsinzicht heeft, maar wel, of er een valabel juridisch beletsel of een juridische belemmering bestaat die het de sociale huisvestingsmaatschappij zou onmogelijk maken om deze duidelijke gedragslijn niet na te leven, of, het voordeel ervan, te onthouden aan sommigen. Nu dit niet het geval is bestaat geen enkele reden of grond voor een gefaseerde toepassing op (...) grond van het tijdstip waarop men sociale huurder is geworden”.

13. Bij het tweede bestreden besluit van 13 april 2011 beslist de toezichthoudende overheid in de plaats te treden van de raad van bestuur van de eerste verzoekende partij. In dit besluit wordt onder meer het volgende gesteld:

“Gelet op het feit dat:

- de vernietiging van de beslissing van de raad d.d. 23/12/2010 definitief werd na uitspraak in beroep (art. 47 van de Vlaamse Wooncode);
- een verzoekschrift tot nietigverklaring bij de Raad van State tegen de beslissing van de minister van wonen van 04/03/2011 niet opschortend werkt;
- met het MB van 04/03/2011 geen rekening wordt gehouden;

keur ik, overeenkomstig art. 47, §1, 3^e lid, de beslissingen van de raad d.d. 23/03/2011 om:

- geen onmiddellijke terugbetaling te doen aan de rechthebbende huurders;
- art 17, §2 van de typehuurovereenkomst nog steeds niet toe te passen op huurcontracten met een ingangsdatum voor 01/01/2008,

niet goed.

Overeenkomstig art. 47, §1, 3^e lid neem ik de plaats in van uw raad van bestuur en beslis ik dat Kempisch Tehuis:

- de lijst van rechthebbende huurders die aan mij werd bezorgd op 01/02/2011 zal actualiseren en mij uiterlijk zal bezorgen op 29/04/2011;
- op basis van de lijst uit punt 1, de teveel betaalde huurgelden aan de rechthebbende huurders zal terugbetalen voor 06/05/2011;
- de huurders waaraan een terugbetaling wordt gedaan, schriftelijk in kennis zal stellen van de teveel betaalde huurgelden;
- de huurders die op dit moment nog een huurprijs betalen op basis van een transitwoning, een aangepaste huurprijsberekening zal versturen voor 06/05/2011;
- vanaf ontvangst van deze beslissing, art. 17, §2 van de typehuurovereenkomst ook zal toepassen voor huurcontracten met ingangsdatum voor 01/01/2008;
- mij van de uitvoering van bovenstaande beslissingen op de hoogte zal brengen met de nodige documenten ter staving.

De daartoe statutair gemachtigden staan in voor de uitvoering van de bovenvermelde beslissingen en de raad van bestuur kijkt toe op de correctheid.

Als binnen de hierboven gestelde termijn de beslissing niet wordt uitgevoerd, of als de uitvoering op een foutieve wijze gebeurt, dan kan de toezichthouder de beslissing ambtshalve zelf uitvoeren en kan een administratieve geldboete worden opgelegd overeenkomstig artikel 47, §2 van de Vlaamse Wooncode”.

IV. De regelmatigheid van de rechtspleging

14. De memorie van antwoord en het administratief dossier werden laattijdig ingediend. Overeenkomstig artikel 21, vijfde lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt de memorie van antwoord ambtshalve uit de debatten geweerd. Overeenkomstig het derde lid van hetzelfde artikel worden de door de verzoekende partijen aangehaalde feiten als bewezen geacht, tenzij deze feiten kennelijk onjuist zijn.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Ambtshalve exceptie

15. In het verzoekschrift stelt de tweede verzoekende partij over het vereiste belang bij de vordering te beschikken, aangezien zij tot opdracht heeft de gemeenschappelijke belangen van haar leden te verdedigen en “de visie van de verwerende partij een grote impact heeft op de afgesloten overeenkomsten van haar leden”. Ter ondersteuning van haar stelling verwijst de tweede verzoekende partij onder meer naar rechtspraak van de Raad van State “waarin Uw raad oordeelde dat een beroepsorganisatie op ontvankelijke wijze een vordering tot nietigverklaring kon instellen ten aanzien van een administratieve beslissing die invloed kon hebben op de beroepsbelangen van de zelfstandigen die zij vertegenwoordigde”. Daarnaast doet de tweede verzoekende partij gelden dat de Raad van State in het arrest nr. 208.550 van 28 oktober 2010 reeds oordeelde dat zij over het vereiste belang bij de vordering beschikt.

16. In het auditoraatsverslag wordt ambtshalve opgeworpen dat het beroep onontvankelijk is in hoofde van de tweede verzoekende partij vermits enkel de eerste verzoekende partij rechtstreeks door de bestreden beslissingen wordt geraakt.

17. In de laatste memorie betwisten de verzoekende partijen het standpunt van de auditeur. Ze doen gelden dat, “(i)ndien de verwerende partij

haar visie op de regelgeving wenst door te drukken (...) (d)eze visie (...) immers in alle dossiers (dient) te worden gevolgd door iedere sociale huisvestingsmaatschappij en niet enkel door de eerste verzoekende partij”. Verder betogen de verzoekende partijen dat de leden van de tweede verzoekende partij ten gevolge van de tweede bestreden beslissing “het risico (lopen) dat de verwerende partij zich ook in de plaats zal stellen van hun raden van bestuur”.

Beoordeling

18. De tweede verzoekende partij heeft onder meer tot statutair doel “het behartigen en verdedigen van de gemeenschappelijke belangen van alle sociale huisvestingsmaatschappijen in het Vlaamse Gewest”. Dit maatschappelijk doel maakt het haar mogelijk op te komen voor de collectieve belangen van haar leden maar niet voor de persoonlijke belangen van welbepaalde individualiseerbare leden. De tweede verzoekende partij heeft geen persoonlijk belang bij het bestrijden van individuele administratieve beslissingen die werden genomen naar aanleiding van een beslissing van de raad van bestuur van één van haar leden. De door de tweede verzoekende partij voorgehouden omstandigheid dat het standpunt dat de verwerende partij in deze beslissingen inneemt “een grote impact” heeft op de huurovereenkomsten gesloten door de andere leden van de vereniging, volstaat niet opdat de tweede verzoekende partij in de plaats van de betrokken sociale huisvestingsmaatschappij zou kunnen treden en aldus het individueel belang zou kunnen doen opgaan in een collectief belang.

In tegenstelling tot wat de tweede verzoekende partij voorhoudt, werd in het arrest nr. 208.550 van 28 oktober 2010 geen uitspraak gedaan met betrekking tot haar belang bij de vordering.

De ambtshalve exceptie, opgeworpen door het met het onderzoek van de zaak gelaste lid van het auditoraat in zijn verslag, is gegrond.

19. Het beroep is onontvankelijk in hoofde van de tweede verzoekende partij.

De eerste verzoekende partij wordt hierna aangeduid als “de verzoekende partij”.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

20. Het eerste middel richt zich tegen het eerste bestreden besluit en is afgeleid uit de schending van artikel 76 van het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007, “het algemeen beginsel van de niet-terugwerkende kracht van bestuurshandelingen en –verordeningen”, de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet) en artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek.

In een eerste onderdeel van het middel voert de verzoekende partij aan dat de opvatting van de verwerende partij dat artikel 17, §2 van de typehuurovereenkomst die als bijlage 1 bij het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007 is gevoegd, retroactief dient te worden toegepast op huurovereenkomsten met een ingangsdatum van vóór 1 januari 2008, strijdig is met artikel 76 van het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007, alsook met artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, het zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel van de niet-terugwerkende kracht van een bestuurshandeling.

Vooreerst doet de verzoekende partij gelden dat de in het eerste bestreden besluit voorgehouden retroactiviteit geen rechtsgrond vindt in een wettelijke bepaling en strijdig is met artikel 76 van het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007, dat uitdrukkelijk bepaalt dat het besluit pas in werking treedt op 1 januari 2008 en “geen enkele bepaling (bevat) die ook maar enige retroactiviteit instelt”. De verzoekende partij betoogt dat zij deze schending reeds heeft aangevoerd in haar beroepsschrift, maar in de bestreden beslissing dienaangaande geen motivering is terug te vinden.

Daarnaast is het eerste bestreden besluit volgens de verzoekende partij strijdig met het “wettelijk verbod om retroactieve werking aan normen te verlenen”, zoals vastgelegd in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek.

De verzoekende partij voert aan dat enkel de wetgever van dit verbod kan afwijken, terwijl het voormelde artikel 2 voor de uitvoerende macht daarentegen is geformuleerd als een absoluut verbod, zodat bestuurlijke rechtshandelingen niet kunnen terugwerken, tenzij zij hun grondslag vinden in een wettelijke bepaling die zelf terugwerkt, of een wet daartoe een machtiging verleent.

Vervolgens verwijst de verzoekende partij naar “het principe van de eerbiedigende werking ten aanzien van bestaande overeenkomsten”, op basis waarvan de onmiddellijke werking van een nieuwe wet enkel geldt ten aanzien van overeenkomsten die werden gesloten na de inwerkingtreding van de nieuwe wet. Ze doet gelden dat “impliciet in elke overeenkomst die niet uitdrukkelijk van de suppletiefrechtelijke bepalingen afwijkt, de overeenstemming tussen partijen (wordt) gelezen, niet om de regeling van die bepaalde materie aan de wet over te laten, maar om de bestaande wetgeving in die overeenkomst te bevriezen”. Volgens de verzoekende partij is de bevoegdheid tot het ingrijpen in contractuele relaties enkel voorbehouden aan de formele wetgever. Voorts betoogt de verzoekende partij dat de huurovereenkomsten die zij heeft gesloten, niet kunnen worden bestempeld als “zuivere publiekrechtelijke overeenkomsten” waarvoor een “beperkte uitzondering” kan worden gemaakt op “het beginsel van de eerbiedigende werking van de wet op de bestaande contracten”. Ze licht toe dat de contracten niet gesloten werden tussen twee overheden en dat zij niet optreedt vanuit een positie van bovengeschiedheid. Aangezien de huurovereenkomst “tot stand komt bij wederzijds akkoord” en de partijen ten aanzien van elkaar op voet van “een zekere gelijkheid” staan, meent de verzoekende partij dat de huurovereenkomsten “eerder (dienen) te worden gekwalificeerd als privaatrechtelijke of gemengde overeenkomsten dan als zuivere publiekrechtelijke overeenkomsten”. In zoverre de verwerende partij de huurovereenkomsten aanziet als “hybride overeenkomsten” die beheerst worden door de regels van het administratief en het gemeen recht, voert de verzoekende partij aan dat ze “niet (ontkent) dat de contractuele relaties mede worden ingevuld vanuit de doelgebonden bevoegdheden en opdrachten van sociale huurmaatschappijen”, doch dat ze het “grondig oneens (is) met de stelling van de verwerende partij dat de (haar) toebedeelde opdracht in het gedrang zou komen doordat zij de regelgeving letterlijk toepas(t)”. Ze stelt dat ze niet goed inziet “in

welke mate (haar) standpunt de aan (haar) decret(aal) toebedeelde opdracht in het gedrang brengt en in welke zin de gebruiker zou worden ontzegd van zijn recht op sociale huur”.

Voorts verwijst de verzoekende partij naar het besluit van 14 maart 2008 van de Vlaamse regering tot wijziging van diverse bepalingen op het vlak van wonen, waarin “wel een overgangsbepaling (art. 67) werd opgenomen op het vlak van de berekening van huurcompensatie in de oude stelsels van huurcompensatie en alternatieve financiering en niet op het vlak van artikel 18 §2”. Dit doet volgens de verzoekende partij “enkel maar vermoeden dat de Vlaamse Regering niet de bedoeling had om artikel 18 § 2 ook van toepassing te laten vinden op overeenkomsten die afgesloten werden vóór de inwerkingtreding van het besluit”.

Ten slotte doet de verzoekende partij gelden dat de verwerende partij “ook niet (kan) bogen op een eventuele impliciete wettelijke machtiging”, nu “(u)it niets blijkt dat de wetgever de bedoeling had om de regeling uit artikel 18 § 2 van het besluit van 12 oktober 2007 eveneens van toepassing te verklaren op overeenkomsten die tot stand kwamen voor de inwerkingtreding van het besluit”. Ze wijst er tevens op dat volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof de terugwerkende kracht van een rechtsregel enkel verantwoord kan worden wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

In een tweede onderdeel van het middel voert de verzoekende partij aan dat het standpunt van de verwerende partij strijdig is met het gelijkheidsbeginsel en leidt “tot de situatie waarbij verschillende gebruikers ongelijk worden behandeld”. Ze preciseert dat “de huurders die zich hebben verbonden met een oude typeovereenkomst zich niet in een vergelijkbare situatie (bevinden) met de huurders die een huurovereenkomst hebben afgesloten op grond van de nieuwe typehuurovereenkomst, ingesteld bij besluit d.d. 12.10.2007” en dat de visie van de verwerende partij “er toe (leidt) dat huurders met een vergelijkbaar inkomen dezelfde huur zullen moeten betalen, maar hiervoor totaal verschillende woningen krijgen aangeboden”. De huurders verbonden door een oude typehuurovereenkomst zullen worden geconfronteerd “met de situatie dat bij herhuisvesting - op basis van renovatie - volledig de band

met de reële marktwaarde van de woning waarin geherhuisvest wordt, wordt doorbroken” en “(h)ierdoor (...) ‘oude burens’ tegen een zelfde overgangshuurprijs terecht (zullen) komen in woonegelegenheden van totaal verschillende uitrusting- en comfortgraad”.

Beoordeling

Eerste onderdeel

21. In een eerste onderdeel van het middel betwist de verzoekende partij dat artikel 17, §2 van de nieuwe typehuurovereenkomst, zoals ingevoerd door het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007, van toepassing was op de tijdelijke herhuisvesting van haar huurders in 2009 naar aanleiding van renovatiewerken aan woningen die verhuurd werden op basis van huurcontracten die werden afgesloten vóór 1 januari 2008. Ze meent dat de verwerende partij, door in het eerste bestreden besluit te oordelen dat artikel 17, § 2 van de nieuwe typehuurovereenkomst op de voormelde herhuisvesting van toepassing was, retroactieve werking heeft verleend aan dit artikel.

22. De Vlaamse Wooncode, het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007 en de andere uitvoeringsbesluiten, met inbegrip van hun bijlagen, leggen in zeer grote mate het reglementair kader vast waarbinnen de sociale woninghuur in Vlaanderen dient te fungeren.

Artikel 76 van het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007 bepaalt dat dit besluit in werking is getreden op 1 januari 2008.

Een nieuwe wet is in de regel niet enkel van toepassing op toestanden die na haar inwerkingtreding ontstaan, maar ook op de toekomstige gevolgen van de onder de vroegere wet ontstane toestanden die zich voordoen of die voortduren onder gelding van de nieuwe wet, voor zover die toepassing geen afbreuk doet aan reeds onherroepelijk vastgestelde rechten.

Zoals blijkt uit de feiten uiteenzetting, vond de tijdelijke herhuisvesting naar aanleiding van de renovatiewerken van de verzoekende partij die daarvoor de noodzakelijke instemming van haar huurders moest krijgen,

plaats in de loop van mei-juni 2009. Voor de tijdelijke herhuisvesting in nieuwe woongelegenheden, heeft de verzoekende partij een nieuwe huurovereenkomst van beperkte duur, met name voor de duur van de renovatiewerken, gesloten met haar huurders. De oorspronkelijke huurovereenkomsten werden dan naar aanleiding van deze herhuisvesting tijdelijk geschorst. Op het ogenblik dat de verzoekende partij deze nieuwe huurovereenkomsten voor tijdelijke herhuisvesting met haar huurders heeft gesloten, was het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007 reeds in werking getreden en diende de verzoekende partij zich derhalve naar de bepalingen van dit besluit te richten, ook al betrof het een tijdelijke herhuisvesting van haar huurders met wie zij een onder gelding van de vroegere reglementering oorspronkelijke huurovereenkomst had gesloten. Van enige retroactieve toepassing van de bepalingen van het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007 is in dat geval geen sprake. Het verleden wordt immers ongemoeid gelaten.

Uit het voorgaande volgt dat het eerste middelonderdeel is opgebouwd vanuit een verkeerde premisse en derhalve feitelijke grondslag mist.

Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

Tweede onderdeel

23. Rekening houdend met de onmiddellijke werking van het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007, ook ten aanzien van de toekomstige gevolgen van de onder de vroegere reglementering ontstane huurovereenkomsten, verduidelijkt de verzoekende partij niet in welke zin “de huurders die zich hebben verbonden met een oude typeovereenkomst zich niet in een vergelijkbare situatie (bevinden) met de huurders die een huurovereenkomst hebben afgesloten op grond van de nieuwe typehuurovereenkomst, ingesteld bij besluit d.d. 12.10.2007”.

Voorts leidt de verzoekende partij een schending van het gelijkheidsbeginsel af uit de omstandigheid dat de toepassing van de betrokken regelgeving ertoe zal leiden “dat bij herhuisvesting - op basis van renovatie - volledig de band met de reële marktwaarde van de woning waarin geherhuisvest wordt, wordt doorbroken” en “huurders met een vergelijkbaar inkomen dezelfde

huur zullen moeten betalen, maar hiervoor totaal verschillende woningen krijgen aangeboden”.

Indien de toepassing van artikel 17, §2 van de typehuurovereenkomst bij het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007 tot een verschillend resultaat voor de onderscheiden huurders leidt, dan komt dit verschil voort uit de beschikbaarheid van bepaalde woningen op het moment van de herhuisvesting, en niet uit de regelgeving zelf, die geen verschil van behandeling instelt tussen de betrokken huurders.

De aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel kan niet worden aangenomen.

Het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

24. In het tweede middel, dat eveneens gericht is tegen het eerste bestreden besluit, wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder van het rechtszekerheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In een eerste onderdeel van het middel doet de verzoekende partij gelden dat “de ad-hoc benadering van de verwerende partij rechtsonzekerheid creëert”. Ze zet uiteen dat het verbod van non-retroactiviteit een bijzondere toepassing is van het rechtszekerheidsbeginsel, dat inhoudt dat de rechtsonderhorige de gevolgen van een bepaalde handeling moet kunnen voorzien op het ogenblik dat deze handeling wordt gesteld. Volgens de verzoekende partij kan “(n)a de bestreden beslissing (...) bezwaarlijk worden gesteld dat de inhoud van het recht (...) nog voorzienbaar en toegankelijk is voor de verzoekende partijen”. Ze voert aan dat ze “zich de vraag (stelt) welke andere elementen van de nieuwe typeovereenkomst nog van toepassing zijn op de overeenkomsten aangaan voor 1 januari 2008” en “welke regels (van) de huurovereenkomsten van voor 01.01.2008 nog mogen worden toegepast”.

Volgens de verzoekende partij bestaat hierover geen duidelijkheid en is ze in deze zin “volledig overgeleverd aan de grillen van de verwerende partij”.

In het tweede onderdeel van het middel voert de verzoekende partij aan dat de eerste bestreden beslissing zich ten onrechte beroept op het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst en er geen redenen van algemeen belang voorhanden zijn. In zoverre in het eerste bestreden besluit wordt overwogen dat het algemeen beschermingsniveau wordt opgetrokken, betwist de verzoekende partij dat er sprake is van een “achteruitgang” in het beschermingsniveau, nu “(d)e regelgeving (...) op exact dezelfde wijze verder toegepast (wordt) zoals initieel vastgelegd in het kaderbesluit”. Daarnaast stelt ze dat het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst niet toelaat om de toepasselijke regelgeving eenzijdig te wijzigen. In zoverre de verwerende partij in het eerste bestreden besluit stelt dat “(d)e oudere typecontracten (...) dit helemaal niet (verbieden)”, stelt de verzoekende partij dat dit niet relevant is “aangezien artikel 17 § 2 van de typehuurovereenkomst (...) voldoende duidelijk is en hier geen mogelijkheid in voorziet”. Ze doet gelden dat de verwerende partij “niet een overeenkomst die zij heeft gesloten met de verzoekende partij(...) (wijzigt), maar (...) de toepasselijke regelgeving”, hetgeen “een wezenlijk onderscheid (is) dat de toepassing van het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst al bij voorbaat uitsluit”. Ze betoogt dat de verwerende partij “(a)ls (ze) haar visie wil doordrukken (...) de regelgeving zelf (dient te wijzigen) via de gebruikelijke procedure maar niet via eenzijdig goeddunken”. Ten slotte betwist de verzoekende partij dat de toepassing van het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst in casu niet verantwoord wordt vanuit de aanwezigheid van een “algemeen belang”, nu “(h)et algemeen belang, waarnaar gerefereerd, (...) enkel (kan) worden gekaderd binnen particuliere financiële belangen”. Tevens wijst ze er op dat ze “(uit vrije wil) een ruime compenserende vergoeding (voorziet) voor haar sociale huurders die tijdelijk moeten verhuizen”.

In een derde middelonderdeel stelt de verzoekende partij dat het onjuist is te beweren dat de betrokken huurders financieel zouden worden “gestraft”. Ze voert aan dat “het helemaal niet onbillijk of onredelijk (is) om over te gaan tot herberekening van de huurprijs” en dat “(h)et (...) evident (is) dat bij een op vlak van leeftijd, comfort, energieverbruik, e.a. verschillende woning ook

een verschil aan overgangshuurprijs wordt bepaald”. De verzoekende partij doet gelden dat bij aanvang van de herhuisvesting met betrekking tot de woongelegenheid waarin de betrokken huurder tijdelijk zijn intrek neemt, een nieuwe huurovereenkomst wordt gesloten waarbij de huurberekening gebeurt volgens de regelingen vermeld in het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007. De verzoekende partij meent voorts dat “(h)et argument van het financieel straffen (...) een determinerend motief voor de verwerende partij (vormt) om zich te beroepen op het algemeen belang en toepassing te maken van het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst” en dat dit argument “onjuist, minstens onvoldoende en niet draagkrachtig genoeg” is om toepassing te maken van dit beginsel.

In een vierde middelonderdeel doet de verzoekende partij gelden dat de verwerende partij “eenzijdig en zonder enige vorm van overleg op volstrekt arbitraire wijze bepaalde wijzigingen aan de regelgeving oplegt aan de verzoekende partijen”, die “zich helemaal niet (dienden) te verwachten aan dergelijk grote wijzigingen die een zeer grote impact hebben op hun werking”. Voort stelt ze dat het “bijzonder jammer (is) te moeten vaststellen dat de verwerende partij geen enkele ernstige poging heeft ondernomen om op voorhand haar visie te bespreken met de verzoekende partijen”. Volgens de verzoekende partij getuigt het niet van zorgvuldig bestuur, dat de verwerende partij niet de mogelijkheid heeft geboden tot “een ernstig overleg”, vooraleer haar visie door te drukken.

Beoordeling

Eerste onderdeel

25. Ook in het eerste onderdeel van het tweede middel gaat de verzoekende partij uit van de onjuiste premisse dat het eerste bestreden besluit retroactieve werking verleent aan artikel 17, §2 van de nieuwe typehuurovereenkomst, zoals ingevoerd door het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007.

In zoverre de verzoekende partij “zich de vraag (stelt) welke andere elementen van de nieuwe typeovereenkomst nog van toepassing zijn op de overeenkomsten aangegaan voor 1 januari 2008” en “welke regels (van) de huurovereenkomsten van voor 01.01.2008 nog mogen worden toegepast” bevat het eerste middelonderdeel geen grieven die concreet betrekking hebben op het eerste bestreden besluit.

Het eerste middelonderdeel kan niet tot de vernietiging leiden.

Tweede onderdeel

26. In de uiteenzetting van het tweede onderdeel van het middel gaat de verzoekende partij voorbij aan het feit dat de toepasselijke regelgeving reeds werd gewijzigd bij het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007 en dat het eerste bestreden besluit slechts toepassing maakt van deze gewijzigde regelgeving.

Voorts valt niet in te zien waarom de verwerende partij in dit opzicht niet zou vermogen te oordelen dat “een verhoging van het beschermingsniveau (...) juridisch relevant (is) voor alle betrokkenen” , dat het “ook perfect verdedigbaar (is) (...) dat renovaties, tijdens de duur van de uitvoering, geen verhoging van de financiële lasten voor gevolg mogen hebben voor de betrokken huurders” en dat “(d)e sociale huisvestingsmaatschappij (...) dit probleemloos (kan) toepassen voor alle toekomstige renovaties” vermits “(d)e oudere typecontracten (...) dit helemaal niet (verbieden)”. Het betoog van de verzoekende partij dat er geen enkele “achteruitgang” in het beschermingsniveau is, wanneer “(d)e regelgeving (...) op exact dezelfde wijze verder toegepast (wordt) zoals initieel vastgelegd in het kaderbesluit” doet geen afbreuk aan de voormelde overwegingen.

Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

Derde onderdeel

27. In een derde middelonderdeel levert de verzoekende partij kritiek op de volgende overweging uit het eerste bestreden besluit:

“Het inzicht en de overtuiging dat het niet opportuun is om de sociale huurders, die gedwongen en tijdelijk moeten verhuizen, ook nog eens financieel te straffen, is een beleidsinzicht en een beleidsvoorkeur. Het is ook perfect verdedigbaar dat de sociale huurder, op wie reeds de ‘overeenkomstige plicht’ rust om in te stemmen met een tijdelijke herhuisvesting, reeds voldoende heeft ‘gepresteerd’ en dat renovaties, tijdens de duur van de uitvoering, geen verhoging van de financiële lasten voor gevolg mogen hebben voor de betrokken huurders. Indien de regelgeving in deze zin wijzigt is daarmee het algemeen beschermingsniveau opgetrokken”.

28. In zoverre de verzoekende partij de beleidskeuze bekritiseert om de sociale huurders niet “ook nog eens financieel te straffen”, maakt zij niet aannemelijk dat deze overweging “onjuist, minstens onvoldoende en niet draagkrachtig genoeg” is.

Het betoog dat “het helemaal niet onbillijk of onredelijk (is) om over te gaan tot herberekening van de huurprijs” en dat “(h)et (...) evident (is) dat bij een op vlak van leeftijd, comfort, energieverbruik, e.a. verschillende woning ook een verschil aan overgangshuurprijs wordt bepaald”, komt neer op opportunistiekritiek, waarvan de Raad van State in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht niet bevoegd is kennis te nemen en erover uitspraak te doen.

Het derde middelonderdeel is ongegrond.

Vierde onderdeel

29. Uit de bespreking van de vorige middelonderdelen volgt reeds dat de verzoekende partij niet kan gevolgd worden waar zij betoogt dat de verwerende partij bij het eerste bestreden besluit “eenzijdig en zonder enige vorm van overleg op volstrekt arbitraire wijze bepaalde wijzigingen aan de regelgeving oplegt”.

In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat de verwerende partij haar niet de mogelijkheid heeft geboden tot “ernstig overleg” hoewel de doorgevoerde wijzigingen “een zeer grote impact hebben op (haar) werking”, is het middel in feite gericht tegen het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007. Door louter te stellen dat er bij de totstandkoming van dit besluit geen

“ernstig overleg” is gepleegd, maakt de verzoekende partij niet aannemelijk dat dit besluit op onzorgvuldige wijze zou zijn tot stand gekomen.

Wanneer de verzoekende partij wil aantonen dat de belangenafweging die aan de basis ligt van het kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007 onzorgvuldig is gebeurd, of onredelijke gevolgen heeft voor haar, dan dient zij dit in concreto aan te tonen. De loutere verwijzing naar “een zeer grote impact” op haar werking volstaat daartoe niet. De verduidelijking die de verzoekende partij dienaangaande in haar laatste memorie aanbrengt, kon reeds in haar verzoekschrift worden uiteengezet en is derhalve laattijdig.

Het vierde middelonderdeel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

30. Het derde middel is gericht tegen het tweede bestreden besluit en is afgeleid uit de schending van “het beginsel van het verbod machtsoverschrijding”, machtsafwending, alsook uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en “de afwezigheid van een rechtens vereiste grondslag”. De verzoekende partij doet gelden dat de motieven van het tweede bestreden besluit rechtens niet aanvaardbaar zijn, vermits ze gebaseerd zijn op een onwettige beslissing, met name het eerste bestreden besluit. Aldus meent de verzoekende partij dat ook het tweede bestreden besluit onwettig is.

Beoordeling

31. Uit de bespreking van het eerste en het tweede middel blijkt dat de onwettigheid van het eerste bestreden besluit niet wordt aangetoond.

Het derde middel is ongegrond.

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, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie mei 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens