

KD.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L - 1 - 27-07-1988 Transmis à M. Overgemaakt aan de H. <i>Coördinatie</i>

L. 18.100/8.

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 4 juni 1987 door de Gemeenschapsminister van Financiën en Begroting en door de Gemeenschapsminister van Huisvesting verzocht hun van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende wijzigingen en aanvullingen van de Huisvestingscode", verzoek dat namens de Vlaamse Executieve door haar Voorzitter bij brief van 2 maart 1988 werd bevestigd, heeft op 4 mei 1988 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE BESCHOUWINGEN

1.1.1. De bijzondere regelingen bedoeld om specifieke voordelen toe te kennen aan mijnwerkers die een eigen woning willen bouwen of kopen, zijn in wezen een onderdeel van de energiepolitiek, meer bepaald van de politiek in verband met de exploitatie van de steenkolenmijnen : het zijn immers de besluitwet van 14 april 1945 en het besluit van de Regent van 13 december 1945 tot uitvoering van die wet welke het aantrekken van arbeiders voor het werk in de mijnen hebben willen bevorderen door "het toekennen van leningen tegen lage rente aan mijnwerkers met het oog op de aankoop of het bouwen van een woning of woonvertrekken" (1).

De leningsvoorwaarden bevatten immers niet alleen de verplichtingen die gewoonlijk worden opgelegd aan wie een volkswoning bouwt of koopt (2) - zoals het ten minste voor een bepaalde periode zelf betrekken van de woning -, maar ook de exorbitante voorwaarde, het beroep van mijnwerker te blijven uitoefenen : de mijnwerker die niet meer opgenomen is in het pensioenstelsel voor de mijnwerkers - m.a.w. de mijnwerker die ontslagen wordt of die uit eigen beweging de mijn verlaat, bijvoorbeeld om elders aan het werk te gaan - verliest het voordeel

./.

(1) Woonvertrekken is de vertaling van "appartements".

(2) Bijvoorbeeld artikel 46, eerste alinea, van de Huisvestingscode en de uitvoeringsbesluiten.

van de "uitzonderlijk lage rentevoet" van zijn lening (1), zij het dat het voordeel hem wordt teruggegeven indien hij naar de mijn terugkeert (2).

Verkoopt de mijnwerker zijn woning, dan is hij ertoe gehouden het bedrag van al de "renteverminderingen" - verder rentebijdragen genoemd - die hij in al de voorbije jaren verkregen heeft, terug te betalen (3). Het geografisch aanzuigend effect van de mijn afzwakken door te verhuizen, moet worden voorkomen : het door arbeid en om reden van die arbeid verkregen voordeel wordt retroactief teruggenomen.

./.

-
- (1) Artikel 1, tweede lid, van de besluitwet van 14 april 1945; thans artikel 57, tweede lid, van de Huisvestingscode.
Strikt genomen is het voordeel geen "uitzonderlijk lage rentevoet" : de mijnwerker leent aan de normale lage rentevoet voor een sociale woning, maar de overheid geeft een rentebijdrage die maakt dat, wat de mijnwerker echt te betalen heeft, een verlaagde lage rentevoet is. Is de normale lage rentevoet 7,5 % en behoort de mijnwerker tot de categorie die een verlaagde rentevoet van 2,5 % moet betalen, dan betekent zulks dat de Staat - nu het Gewest - voor diens rekening een rentebijdrage moet storten van 5 %. Is de normale lage rente 10 % dan moet de Staat - nu het Gewest - voor de mijnwerker een rentebijdrage betalen van 7,5 %. Behoort de mijnwerker tot de categorie die maar 2 % moet betalen dan zou, in de gegeven hypothesen, de rentebijdrage 5,5 % of 8 % bedragen.
- (2) Besluit van de Regent van 13 december 1945 tot uitvoering van de besluitwet van 14 april 1945, artikel 1, vijfde lid. Rechtsgrond van het besluit van de Regent van 13 december 1945 is artikel 4 van de besluitwet van 14 april 1945, hernomen in de Huisvestingscode als artikel 60.
- (3) Besluit van de Regent van 13 december 1945, artikel 20, derde lid, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 20 mei 1953, artikel 4.

1.1.2. De crisis, vooral dan van de Waalse mijnnijverheid, heeft tot gevolg gehad dat de wet van 1 juli 1966 bepalingen in de besluitwet van 14 april 1945 heeft ingevoegd die afbreuk doen aan de oorspronkelijk hiervoor aangewezen strekking van die besluitwet. Immers, de wrevel veroorzaakt door de sluiting van de Waalse mijnen maakte het onmogelijk om de wegens de sluiting van een mijn afgedankte mijnwerker nog boven daarop de rentebijdrage te ontnemen bij het afbetalen van de schuld die hij, geholpen door de overheid, had aangegaan om het huis te bouwen waarmede men hem aan de mijn had gebonden : wie ten gevolge van de sluiting van zijn mijn werd afgedankt, zou, krachtens de nieuwe wet, het voordeel van de vroeger toegekende rentebijdrage verder blijven genieten (1).

De wet gaat nog verder : in het 2° van het enig artikel wordt het behoud van de rentebijdrage ook toegekend aan de mijnwerker die de sluiting van zijn mijn niet afwacht maar reeds daarvoor uit eigen beweging een ander beroep opneemt, althans in het bijzonder geval dat hij het mijnwerkersberoep heeft laten vallen nadat de regering een beslissing nam welke onvermijdelijk op termijn de sluiting van de mijn ten gevolge moest hebben.

1.1.3. Hoewel de hiervoor in herinnering gebrachte wetgeving kennelijk slechts een sociaal onderdeel is van het wisselend beleid in verband met de exploitatie van de steenkolenmijnen, heeft men het toch gepast gevonden - abstractie makend van de zin van die wetgeving, en alzo alleen in aanmerking nemend de aard van de geregelde materie, bouwen met overheidssteun -, om die wetgeving als hoofdstuk VI op te nemen in de Huisvestingscode, vastgesteld

./.

(1) Wet van 1 juli 1966, enig artikel, 1°.

bij koninklijk besluit van 10 december 1970 en bekrachtigd bij de wet van 2 juli 1971, hoewel het beleid van de overheid inzake huisvesting, waarvan de Code de neerslag is, door andere doeleinden is ingegeven dan die van de besluitwet van 14 april 1945, meer bepaald door de enkele bedoeling aan de lagen van de bevolking, welke aan de lagere kant van de inkomenskurve worden gesitueerd, de mogelijkheid te geven om als eigenaar of huurder betaalbaar te wonen in, volgens de tijd, goed opgevatte, gezonde huizen of appartementen.

1.1.4. "Huisvesting" wordt zonder nadere specificëring vermeld in artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, als een materie die onder de bevoegdheid valt van de gewestelijke overheid.

De bijzondere wet is een eindpunt van een hele ontwikkeling van opvattingen. De betekenis van de woorden van die wet wordt daarom goeddeels bepaald door wat aan tijdelijke, voorbereidende oplossingen aan de wet is voorafgegaan. Door de verenigde kamers van de Raad van State werd alsoo aangenomen dat het woord "huisvesting" een begrip dekt "dat ruim genoeg is om alle aangelegenheden te omvatten die thans in de Huisvestingscode zijn opgenomen" (1).

1.1.5. Op het gezag van dat advies kan het thans voor de Raad liggend voorontwerp van decreet geacht worden een regeling te

./.

(1) Advies van 1 juni 1983, L. 15.513/VR, blz. 4-5, opgenomen in het parlementair document Kamer, 1982-83, stuk 652/2 van 6 februari 1984. Het advies heeft betrekking op een wetsvoorstel tot erkenning van het recht op huisvesting voor de huurders van de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en van de door haar erkende vennootschappen.

bevatten waarvan de vaststelling valt binnen de bevoegdheid van de regionale wetgever zoals die in artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is bepaald en waarvan de kosten dus ook ten laste vallen van het regionaal budget, ook al is de opgevatte regeling kennelijk enkel een onderdeel van een nieuw beleid om het Kempische kolenbekken iets langer betaalbaar te exploiteren - met name door het voor de mijnwerkers aantrekkelijk te maken de mijn vrijwillig te verlaten en zo de loonkosten te drukken -, en al behoort het beleid in verband met de exploitatie van kolenmijnen, zoals blijkt uit artikel 6, § 1, VI, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet, tot de bevoegdheid van het Rijk.

1.2.1. Het wezenlijk gedeelte van het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp strekt ertoe de regelen van de hoger vermelde wet van 1 juli 1966 die dienen om, volgens de nieuwe trend, mijnwerkers zo pijnloos mogelijk uit de mijnindustrie te doen stappen, aan te passen aan de specifieke omstandigheid waarin de sanering van de Limburgse kolenwinning gebeurt, te weten de omstandigheid dat het hele bekken juridisch onder één beheersinstantie valt - de N.V. Kempische Steenkolenmijnen - en de sanering van de verschillende mijnen daarom als een geheel gepland en verwezenlijkt kan worden, met, onder meer, het gevolg dat een saneringsmaatregel die een bepaalde mijn betreft, tot een voldoende reden wordt gemaakt om aan mijnwerkers, die in andere mijnen van het bekken tewerkgesteld zijn en die uit het mijnwerkersberoep willen treden, de mogelijkheid te geven die stap te zetten met behoud van het voordeel van de rentebijdrage.

Dat uittreden bestaat er voortaan niet alleen meer in, vrijwillig ontslag te kunnen nemen; het kan ook zijn, voor wie in de voorwaarden verkeert, vervroegd op pensioen te gaan.

1.2.2. Een nieuw voordeel is ook dat de mijnwerker die zijn baan ten gevolge van een saneringsmaatregel verliest of naar aanleiding van een dergelijke maatregel vrijwillig opstapt - en dus nog steeds gerechtigd is gebleven op de rentebijdrage -, niet meer verplicht is om het met een mijnwerkerslening gebouwde of gekochte huis te blijven bewonen : hij kan het verkopen zonder de jarenlang verkregen rentebijdrage te moeten terugbetalen; hij kan het huis verhuren, maar verliest dan het recht op de rentebijdrage te rekenen van de verhuring.

1.2.3. Volgens de memorie van toelichting wordt een nieuw voordeel aan "iedere mijnwerker" gegeven, dat erin bestaat dat de specifieke mijnwerkerslening niet alleen kan gebruikt worden om een huis te bouwen of te kopen, maar ook om het te verbouwen (1).

1.2.4. Het bouwen zelf dient niet langer te geschieden door een bouwmaatschappij die daarvoor door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting of door de Nationale Landmaatschappij erkend werd; de mijnwerker kan dus zelf als bouwheer optreden.

1.2.5. Er wordt ook gesleuteld aan de financiering van de leningen. De "Voorzorgsfondsen die onder het Ministerie van Sociale Voorzorg horen" komen niet langer in aanmerking om de mijnwerkersleningen met rentebijdrage te verstrekken. Die mogelijkheid zal dan wel door de Executieven kunnen worden toegewezen aan een - of één ? - door die Executieve erkende kredietmaatschappij.

./.

(1) Vergelijk nochtans met artikel 7, derde lid, van het besluit van de Regent van 13 december 1945 tot uitvoering van de besluitwet van 14 april 1945.

1.2.6. Nieuw is ook het voordeel dat erin bestaat dat aan een mijnwerker die vroeger - ook toen hij nog geen mijnwerker was ? - het kopen of bouwen van een huis had gefinancierd met een gewone lening, de mogelijkheid wordt gegeven om, als hij aan de voorwaarden voldoet, bij een kredietmaatschappij die door de Algemene Spaar- en Lijfrentekas of de Executieve werd erkend, het overnemen en omzetten van die lening in een mijnwerkerslening te bekomen.

1.3.1. Wat de wetgevingstechniek betreft, wordt in het voorontwerp van decreet anders tewerk gegaan dan de vorige maal in het decreet van de Vlaamse Raad van 30 oktober 1984. Toen werden de oorspronkelijke artikelen van de Huisvestingscode - thans titel I van die Code - vervangen of aangevuld. In dit voorontwerp, evenwel, wordt het hele hoofdstuk VI van titel I - "Leningen aan mijnwerkers" - voor het Vlaamse Gewest opgeheven (niet toepasbaar verklaard), en vervangen door een artikel 96ter van titel III. In dat artikel worden deels voorschriften van hoofdstuk VI van titel I overgenomen en deels de hiervoor onder punt 1.2. bedoelde nieuwe voorschriften vastgesteld. Redactioneel worden oude en nieuwe voorschriften tot een geheel geordend.

Die werkwijze geeft de indruk - althans op het eerste gezicht - dat nieuw recht gemaakt wordt dat dan ook enkel voor de toekomst uitwerking zou hebben. Die indruk is uiteraard juist voor de echt nieuwe voorschriften, maar niet voor die welke uit titel I worden overgenomen.

1.3.2. De overgenomen voorschriften waren immers reeds, door het van kracht worden van de bijzondere wet op 1 oktober 1980, van rechtswege Vlaamse gewestwetgeving geworden. Het enige wat op 1 oktober 1980 in de toen reeds gevestigde rechtsverhoudingen gewijzigd werd, bestaat hierin dat met betrekking tot die

verhoudingen het Gewest in de rechten en verplichtingen van de Staat is getreden.

De verrichting erin bestaande de voorschriften die de mijnwerkersleningen betreffen, uit titel I van de Huisvestingscode te lichten om ze op te nemen in de Vlaamse titel III van de Code - wat het voorontwerp doet -, is alzo een zuiver formele verrichting welke de gelding van die voorschriften - die reeds sinds 1 oktober 1980 gewestwetgeving zijn - niet kan onderbreken. Het is geen nieuw recht. Als het voorgelegde voorontwerp effectief decreet wordt, dan hebben de op dat ogenblik bestaande rechtsverhoudingen nog steeds dezelfde wettelijke basis en vervolgen die rechtsverhoudingen hun normale ontwikkeling.

1.3.3. Wat de voorschriften betreft die inderdaad wijzigingen in de bestaande wetgeving aanbrengen, moet de vraag worden gesteld of zij wel alle geacht kunnen worden de bevoegdheid van het Gewest niet te overschrijden; meer bepaald kan de vraag worden gesteld of het Gewest bevoegd is om verplichtingen die zijn voortgesproten uit bestaande contracten, op te heffen.

Het probleem zal verder nader worden onderzocht in verband met het voornemen het verbod op te heffen om een met een mijnwerkerslening gebouwd of gekocht huis te verkopen of te verhuren.

1.4. Het mengen van bestaande rijkswetgeving met nieuwe gewestwetgeving doet - niet altijd eenvoudige - logistieke problemen ontstaan.

Voor "mengelwerk" bestaande in het aanbrengen van regionale aanpassingen in de Huisvestingscode is echter reeds door de wetten van 19 juli 1976, 1 augustus 1978 en 25 maart 1981 een bepaalde manier van doen aangenomen, die dus ook in verband met het thans aan de Raad voorgelegd voorontwerp moet worden gevolgd (1).

Aan die wijze van doen kan in het onderhavige geval het best vorm worden gegeven door in het voorontworpen decreet een artikel 2 en een artikel 3 op te nemen, die gesteld zijn als volgt :

"Artikel 2. In titel III van de Huisvestingscode hebbende als opschrift "Bijzondere bepalingen voor het Vlaamse Gewest", wordt in artikel 78, na het getal "52" de reeks getallen "57, 58, 59, 60" ingelast.

Artikel 3. In dezelfde titel wordt na artikel 88 een nieuw "Hoofdstuk VI" ingevoegd, dat als volgt is gesteld :

"Hoofdstuk VI. - Leningen aan mijnwerkers.

- Artikel 88bis, § 1. Iedere mijnwerker enz."

OPMERKINGEN BIJ DE VOORGESTELDE BEPALINGEN

2.1.1. Uit artikel 89, vierde lid, van titel III van de Huisvestingscode blijkt dat de door de Algemene Spaar- en

./.

(1) Zie het advies van de Raad van State L. 16.134/8 van 12 april 1984, gegeven bij het voorontwerp van het decreet van 30 oktober 1984 houdende wijziging en aanvulling van de Huisvestingscode.

Lijfrentekas erkende kredietinstellingen ook leningen kunnen toestaan voor "het veranderen" - verbouwen - "van volkswoningen ... of daarmee gelijkgestelde woningen".

Uit artikel 7, derde lid, van het besluit van de Regent van 13 december 1945 blijkt ook dat "met de bouw van een onroerend goed worden gelijkgesteld, de vergrotings- of verbeteringswerken aan een woning waarvan de mijnwerker reeds eigenaar is".

2.1.2. Met betrekking tot het woord "verbouwen" gebruikt in paragraaf 1, eerste lid, van het ontworpen artikel 96ter (dat artikel 88bis moet worden indien het voorstel van dit advies wordt gevolgd) wordt het nodig geacht in de memorie van toelichting nader te bepalen wat onder dat woord verstaan moet worden, te weten "grondige verbouwingen, die met nieuwbouw kunnen worden gelijkgesteld".

De bedoeling is blijkbaar te voorkomen dat op de goedkope leningen aanspraak zou worden gemaakt voor kleine verbeteringen - ook het toevoegen van een badkamer ? - of voor verfraaiingen. Om betwistingen, die uit gefrustreerde verwachtingen kunnen groeien, te voorkomen, is het aangewezen in de tekst van het decreet zelf nader te bepalen wat onder "verbouwen" begrepen moet worden.

2.1.3. De vraag rijst of de bewoordingen, gebruikt in de memorie van toelichting, echt aangewezen zijn om de maat aan te geven van wat als verbouwing vereist kan worden : een verbouwing gelijkstellen met nieuwbouw is erg veeleisend. "Verbouwen" betekent volgens de elfde druk van Van Dale's Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, "anders van bouw maken", wat nog geen nieuwbouw is, maar eerder doelt op belangrijke veranderingen in de bouw van de woning die de bewoonbaarheid ervan ingrijpend verbeteren.

De zoëven gedane poging om iets dichterbij het begrip verbouwen te komen - ermede rekening houdend ook dat de idee van verbouwen in de gegeven context gezonder wonen, en dus belangrijke saneringswerken kan insluiten (1) - onderstelt uiteraard nog altijd een verdere concretisering door de Executieve, na overleg met de kredietinstellingen.

De tweede zin van artikel 7, derde lid, van het besluit van de Regent van 13 december 1945 zal daarbij als richtsnoer kunnen dienen.

2.1.4. De woorden "een huis of appartement" in het voorontwerp gebruikt in paragraaf 1, eerste lid, komen uit artikel 1 van de besluitwet van 14 april 1945 (waarin overigens het Franse "appartement" door "woonvertrekken" wordt vertaald). Het in de Code normaal gebruikte woord is het enkele woord "woning", zoals in het voorontwerp ook is gebruikt in paragraaf 1, derde lid (2).

2.2.1. Uit het eerste lid van paragraaf 1 van het voorontwerp volgt impliciet, maar noodzakelijk, dat wie geen mijnwerker meer is, de aanspraak op de rentebijdrage verliest. Het tweede en de volgende leden van paragraaf 1 verwoorden hypothesen waarin van die impliciete regel wordt afgeweken.

./.

(1) Vergelijk met de artikelen 81 tot 84.

(2) Vergelijk met artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 10 augustus 1967 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder een premie kan worden verleend voor de bouw van middelgrote woningen, en met artikel 86 van de Huisvestingscode, dat dient, niet om een bijzondere regel te vestigen, maar om twijfel over wat "woning" bedoelt te voorkomen.

De structuur van het voorontwerp zou er bij winnen indien die verschillende hypothesen afzonderlijk en in een zekere logische orde zouden worden onder woorden gebracht.

2.2.2. Het tweede lid vermeldt twee hypothesen, waarvan de eerste nieuw is in vergelijking met artikel 57 van de Huisvestingscode : het voordeel van de progressieve rentebijdrage blijft gelden, ook indien de mijnwerker (vervroegd) op pensioen is gesteld. Direct daarbij aansluitend wordt in één adem de tweede hypothese geformuleerd, met name die van de mijnwerker die nog niet vervroegd op pensioen kan worden gesteld en die ofwel ontslag heeft gekregen, ofwel uit eigen beweging ontslag heeft gegeven.

In het vijfde lid van paragraaf 1 van het voorontwerp wordt nog een derde hypothese in aanmerking genomen : die van de mijnwerker die ten gevolge van zijn dienst in de mijn, definitief werkonbekwaam wordt en daarom de mijnarbeid staakt.

2.2.3. Voorgesteld wordt in een nieuw tweede lid van paragraaf 1 van het voorontwerp die drie hypothesen, naar het voorbeeld van het tweede lid van artikel 57 van de Huisvestingscode, bijeen te brengen in een opsomming, gesteld als volgt :

"Het voordeel van de in het eerste lid bepaalde progressieve rentebijdrage blijft behouden :

- 1° aan de gewezen mijnwerker die door de bevoegde Voorzorgskas is erkend als getroffen door een blijvende werkonbekwaamheid, opgedaan in de uitoefening van zijn beroep;
- 2° aan de in ruste gestelde mijnwerker;
- 3° aan de mijnwerker die ter oorzaak van beslissingen van de N.V. Kempische Steenkolenmijnen tot gehele of gedeeltelijke herstructurering van de mijnexploitatie dan wel tot mijnsluitingen, ontslagen wordt of vrijwillig ontslag neemt".

./.

2.2.4.1. Logischerwijze moet op voorgaande opsomming de hypothese volgen van de mijnwerker (1) die, terwijl hij gerechtigd is op de rentebijdrage, overlijdt, welke hypothese onderwerp is van het zesde lid van paragraaf 1 van het voorontwerp en daarvan het derde lid wordt, indien het voorstel van dit advies wordt gevolgd.

Het overlijden van de kostwinner van een mijnwerkersgezin kan tot gevolg hebben dat de lening niet meer kan worden afbetaald. Dat risico wordt in verband met de mijnwerkersleningen, zoals in verband met andere leningen van dezelfde aard, opgevangen door het opnemen in de leningsakte van een levensverzekering met eenmalige premie.

2.2.4.2. Die verzekering blijkt echter geen wettelijke voorwaarde te zijn om de lening te bekomen. De woorden "iedere mijnwerker" waarmede de besluitwet van 14 april 1945 begint - woorden die in de Huisvestingscode en nu ook weer in het voorontwerp van decreet worden overgenomen - verzetten er zich tegen dat aan een mijnwerker die om een of andere reden geen levensverzekering kan sluiten, een mijnwerkerslening zou geweigerd worden. Overlijdt die mijnwerker die de kostwinner is, dan wordt het huis verkocht, tenzij de lening toch verder afbetaald kan worden, meer bepaald door de weduwe. In dat geval "mag" de aanspraak op de progressieve rentebijdrage van de overleden mijnwerker ten aanzien van de Staat, worden overgedragen op de weduwe. Zo bepaalde het de besluitwet van 12 december 1945 in artikel 1.

./.

(1) Waarmede uiteraard toch ook bedoeld wordt de invalide gewezen mijnwerker en de gepensioneerde mijnwerker.

2.2.4.3. De regering heeft in artikel 14, eerste lid, van het besluit van de Regent van 13 december 1945 het recht op de rentebijdrage in principe toegekend aan de weduwe "die haar terugnemingsrecht op het onroerend goed heeft uitgeoefend overeenkomstig de bepalingen van de wet van 16 mei 1900 betreffende het erfrechtstelsel der kleine erflatingen". In het tweede en derde lid van dat artikel 14 wordt de weduwe echter in bepaalde gevallen uitgesloten, onder meer op de moraliteitsgronden die in artikel 18 van het koninklijk besluit van 15 oktober 1937 betreffende het pensioenstelsel van de mijnwerkers worden vermeld.

Het voorontwerp van decreet neemt hier de tekst van de besluitwet van 12 december 1945 - die ook de tekst is van het vierde lid van artikel 57 van de Huisvestingscode - letterlijk over.

2.2.4.4. Het schijnt aangewezen dat het recht van de weduwe op de rentebijdrage in het decreet zelf nader wordt bepaald en niet in een bij uitvoeringsbesluit vastgestelde regeling die de beslissing over het al dan niet bekomen van de rentebijdrage niet bij een rechter, maar bij het bestuur legt, bestuur dat bovendien op grond van moraliteitsoordelen het recht vervallen kan verklaren.

In ieder geval moet het recht van de weduwe herschreven worden overeenkomstig de nieuwe regelen betreffende het erfrecht van de overlevende echtgenoot.

De vraag rijst ook of het niet past in deze materie rekening te houden met de sociaalrechtelijke opvatting over het gezin.

2.2.5. Het vierde lid van paragraaf 1 van het voorontwerp wordt beter herschreven als volgt :

"De hoedanigheid van mijnwerker of gepensioneerd mijnwerker wordt bewezen door het overleggen van een attest, afgeleverd door de bevoegde Voorzorgskas bij het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers".

2.3.1. Het derde lid van paragraaf 1 van het voorontwerp - dat het vijfde lid wordt in de opvatting van dit advies - is maar verstaanbaar indien men rekening houdt met de artikelen 8, 10, 13 en 20 van het besluit van de Regent van 13 december 1945.

Artikel 8 van dat besluit bepaalt waartoe het huis, gebouwd met een mijnwerkerslening, moet - en eventueel mag - gebruikt worden. Het wezenlijke van dat artikel 8 bestaat hierin dat het huis blijvend moet dienen tot woning voor het gezin van de mijnwerker, dat het derhalve niet mag worden verhuurd, tenzij gedeeltelijk en dan nog mits de voorafgaande toestemming van de bevoegde minister werd bekomen.

Artikel 10 van dat besluit bevat het verbod om, lopende de terugbetaling van de lening, het huis te verkopen.

2.3.2.1. Artikel 13, vierde lid, van het besluit bepaalt de sanctie, welke de naleving van de artikelen 8 en 10 moet verzekeren, als volgt :

"Onverminderd de doorgaans door de geldschietende maatschappij vereiste bedingen betreffende de eisbaarheid van de geleende som vóór de vervallen termijn, wordt bedongen dat de terugbetaling van de lening dadelijk vorderbaar is, wanneer artikels 8 en 10 van dit besluit overtreden worden".

2.3.2.2. Ook artikel 20 van het besluit dreigt met een sanctie indien de verboden opgenomen in de artikelen 8 en 10 niet worden nagekomen.

Schending van artikel 8 brengt het verlies mede van het recht op de rentebijdrage vanaf de eerste van de maand volgend op de overtreding. Wat sinds die datum onverschuldigd verkregen werd, moet aan de overheid worden terugbetaald met een interest van 4,5 %.

De schending van artikel 10 brengt niet alleen het verlies van de rentebijdrage voor de toekomst mede, maar zelfs de terugbetaling van al de rentebijdragen die de mijnwerker ooit, sinds hij de lening bekwam, verkregen heeft.

2.3.2.3. De wettigheid van die sancties, welke op de overtreding van voorschriften die als voorwaarden tot het bekomen van de lening bij koninklijk besluit werden bepaald, kan worden gegrond op artikel 4 van de besluitwet van 14 april 1945, hernomen in artikel 60 van de Huisvestingscode, waarin machtiging wordt gegeven om bij koninklijk besluit de toepassingsmodaliteiten te regelen.

2.3.3. De mijnwerker die na de inwerkingtreding van het door dit voorontwerp in uitzicht gestelde decreet (volgens artikel 3 van het ontwerp is dat op 1 januari 1987) zijn huis heeft verkocht, verliest uiteraard zijn recht op de rentebijdrage, te rekenen van de datum van de verkoop. Het voordeel dat het derde lid van de ontworpen paragraaf 1 hem geeft is, dat artikel 20 buiten werking wordt gesteld en hij dus de voordien over jaren verkregen rentebijdragen niet moet terugbetalen.

De verplichting het saldo van de lening dadelijk aan de kredietmaatschappij terug te betalen (zoals bepaald in artikel 13, vierde lid, van het besluit van de Regent van 13 december 1945) blijft uiteraard gelden.

2.3.4. Het voordeel dat aan de mijnwerker die zijn woning verhuurt, door het derde lid van paragraaf 1 van het voorontwerp gegeven wordt, ligt in het buiten werking stellen van artikel 13 : hij moet het saldo van de lening niet direct terugbetalen; hij kan de lening verder aflossen zoals overeengekomen werd.

Ten aanzien van artikel 20 blijft alles onveranderd, of toch bijna. Immers, volgens artikel 20, eerste lid, van het besluit van de Regent van 13 december 1945 verliest de mijnwerker die zijn huis verhuurt de aanspraak op de rentebijdrage vanaf de eerste van de maand die volgt op de verhuring. Het derde lid van paragraaf 1 van het voorontwerp bepaalt dat de mijnwerker die zijn huis verhuurt, de rentebijdrage behoudt tot op de datum van de verhuring. De formulering van de ene en de andere regel verschilt, maar het effect van beide is hetzelfde, althans bijna hetzelfde : het derde lid van paragraaf 1 is iets minder gunstig aangezien, strikt genomen, wat onverschuldigd als rentebijdrage verkregen werd, moet worden terugbetaald vanaf de datum van de verhuring en niet op de eerste van de maand die op de verhuring volgt, zoals artikel 20 bepaalt. Het verschil tussen beide regels blijft bestaan zowel indien men onder verhuring de akte van verhuring verstaat, als indien daardoor het effectief betrekken door de huurder van het huis wordt bedoeld.

2.3.5. Het voorontwerp, anders dan het besluit van de Regent, rept niet van de interest die moet betaald worden op de rentebijdragen die de mijnwerker, in strijd met de wettig gestelde

leningsvoorwaarden en dus onverschuldigd, heeft opgestreken. De interest van 4,5 % was de normale interest in 1945 toen het voordeel van de mijnwerkersleningen werd ingevoerd. Indien het voorontwerp niets over die interest bepaalt, zijn de gewone regelen van toepassing.

2.3.6. Het derde lid van paragraaf 1 - het vijfde lid indien het voorstel van het advies wordt gevolgd - zou (1) in leesbaarder Nederlands geschreven kunnen worden als volgt :

"Indien een woning, gebouwd of aangekocht met een lening als bedoeld in het eerste lid, verkocht of verhuurd wordt naar aanleiding van de gehele of gedeeltelijke herstructurering dan wel van de sluiting waarvan sprake is in het 3° van het tweede lid, dan blijft het voordeel van aan die lening verbonden rentebijdrage verkregen tot de datum van de akte van verkoop of verhuring" (2).

2.4.1. De noodzaak om onder punt 2.3. de juiste betekenis van het derde lid van paragraaf 1 van het voorontwerp te doen uitschijnen, heeft de eerste vraag welke die bepaling oproept, naar de tweede rang verschoven. Die vraag betreft de bevoegdheid van de gewestwetgever, ten eerste, om de mijnwerker die zijn huis verhuurt of verkoopt, te ontheffen van het nakomen van de verplichtingen opgenomen in de artikelen 8 en 10 van het besluit van de Regent van 13 december 1945, en dus, ten tweede, om de sancties welke op de naleving van vorenbedoelde verplichtingen zijn gesteld door de artikelen 13 en 20 van dat regentbesluit te doen wegvallen.

./.

(1) Onder voorbehoud van wat onder punt 2.4. wordt uiteengezet.

(2) Tenzij men zou schrijven "tot de datum waarop de verkoop of de verhuring ingaat".

2.4.2. Op het eerste gezicht is er geen probleem : de gewestwetgever geeft onder bepaalde voorwaarden - dezelfde als vroeger de rijkswetgever - aan een bepaalde categorie personen een voordeel - de rentebijdrage -; die wetgever kan de voorwaarden voor het bekomen van dat voordeel op een bepaald ogenblik gunstiger maken; hij kan bovendien de voorwaarden voor het behoud van dat voordeel eveneens gunstiger maken voor degenen aan wie dat voordeel voordien aan de minder gunstige voorwaarden was toegekend.

Dat schijnt zowat de opvatting te zijn die aan het aan de Raad voorgelegde voorontwerp ten grondslag ligt.

Die opvatting houdt geen rekening met de techniek die de wetgever gekozen heeft om dat voordeel toe te kennen.

2.4.3. Het voordeel dat de overheid aan de mijnwerker geeft is niet de lening die hij nodig heeft, maar enkel de rentebijdrage. Het belangrijkste, de lening, moet hij bekomen bij een financieringsinstelling van de openbare sector, aan wie daartoe opdracht is gegeven door de wetgever. Tussen die financieringsinstelling en de mijnwerker komt also een civielrechtelijk contract tot stand zoals gewoonlijk tussen geldopnemer en geldverstrekker gesloten wordt.

Het is op dat civielrechtelijk contract dat dan het voordeel van de progressieve rentebijdrage van de overheid geënd wordt doordat de overheid zich tegenover de mijnwerker en tegenover de kredietinstelling verplicht om jaarlijks een deel van de gewone rente welke die mijnwerker aan de financieringsinstelling moet betalen, voor rekening van die mijnwerker als bijdrage in die rente, aan de kredietinstelling te storten. Die dubbele verplichting aan te gaan is het voorwerp van een constitutieve administratieve beslissing waarbij de overheid, na te hebben vastgesteld dat de

mijnwerker inderdaad aan alle gestelde voorwaarden voldoet om op de progressieve rentebijdrage aanspraak te kunnen maken, zichzelf tot het betalen van de rentebijdrage verplicht verklaart, zowel ten aanzien van de mijnwerker als ten aanzien van de financieringsinstelling waarbij een aanvraag tot het bekomen van een hypothecaire lening aanhangig werd gemaakt.

Juridisch loopt de hele operatie alzo op een dubbel spoor :

- op het ene spoor, de hoofdzaak, een civielrechtelijke overeenkomst waardoor in verband met een hypothecair gewaarborgde lening voor het bouwen of kopen van een sociale woning de verplichtingen van de mijnwerker als de geldopnemer en die van de financieringsinstelling als de geldverstrekker worden gevestigd, een overeenkomst waarin de overheid niet als partij optreedt, al wordt de toezegging door die overheid een rentebijdrage te betalen, toch ingeschakeld als een gegeven dat mede bepalend is voor de daardoor toch bijzonder geworden rechtsverhouding tussen de partijen;

- op het andere spoor, de belangrijke bijzaak, een eenzijdige publiekrechtelijke beslissing genomen uit kracht van de wet en van het uitvoeringsbesluit, waarbij de administratieve overheid het bestaan van een uit de wet voor haar voortkomende verbintenis om een rentebijdrage te betalen vestigt ten aanzien van de mijnwerker en van de financieringsinstelling, zonder dat de betrokken financieringsinstelling handelend optreedt, al wordt de beslissing genomen met het oog op een door de mijnwerker en de financieringsinstelling te sluiten leningscontract.

2.4.4. Uiteraard doet de "dubbelsporigheid" zich niet alleen voor op het niveau van de individuele rechtshandelingen - de constitutieve administratieve beslissing en het leningscontract - maar ook op het niveau van de regelen die, langs de ene kant, het

sluiten van een hypothecaire lening betreffen en die, langs de andere kant, het toekennen van de rentebijdrage als voorwerp hebben.

De besluitwet van 14 april 1945, waarvan de bepalingen later - beter geredigeerd - werden overgenomen in de artikelen 57 tot 60 van de Huisvestingscode, verwijzen dan ook zowel naar het civielrechtelijk spoor, als naar het publiekrechtelijke.

2.4.5. Naar het civielrechtelijke wordt verwezen in artikel 2 van de besluitwet en in artikel 58, eerste lid, van de Huisvestingscode, waarin bepaald wordt dat de leningen zullen worden verleend door financieringsinstellingen, opgenomen in de openbare sector, met name de Nationale Landmaatschappij en de Algemene Spaar- en Lijfrentekas door middel van door die Kas erkende kredietmaatschappijen.

2.4.5.1. Wat de Algemene Spaar- en Lijfrentekas betreft (1) is de opdracht - en dus de bevoegdheid - om de bouw of de aankoop van sociale woningen in het Vlaamse Gewest te financieren, thans (2) opgenomen in artikel 89 van de Huisvestingscode. Volgens het tweede lid van dat artikel bepaalt de Algemene Raad van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas de rentevoet en de voorwaarden van die leningen. Volgens het derde lid moeten de desbetreffende beslissingen van die Algemene Raad worden goedgekeurd door de Minister van Financiën.

./.

(1) Hoewel zulks blijkbaar niet bepaald wordt in de wet van 9 maart 1865, heeft de Algemene Spaar- en Lijfrentekas rechtspersoonlijkheid. Dat volgt onbetwistbaar uit het feit van de juridische toerusting van die instelling: alle perogatieven van de rechtspersoonlijkheid worden haar toegekend. Zie o.m. Rép. prat. complément IV, V° Caisse d'Epargne et de Retraite, n° 5.

(2) Wet van 1 augustus 1978 tot aanvulling van de Huisvestingscode met bijzondere bepalingen voor het Vlaamse Gewest.

Meer algemeen bepaalt artikel 28 van de herhaaldelijk gewijzigde wet van 9 maart 1865 tot oprichting van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, dat die instelling onder de controle staat van de Minister van Financiën.

De door de Algemene Spaar- en Lijfrentekas erkende kredietmaatschappijen die belast zijn om in feite de lening aan een mijnarbeider toe te staan, zijn, wat rentevoet en voorwaarden betreft, door de beslissingen van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas gebonden (1).

Uit wat voorafgaat volgt duidelijk dat de Algemene Spaar- en Lijfrentekas een organisme is dat gelegen is binnen de rechtskring van het Rijk, dat de Minister van Financiën de minister is die het hoog toezicht op de Algemene Spaar- en Lijfrentekas heeft, en dat wat de leningen voor het bouwen of kopen van sociale woningen betreft, de Algemene Spaar- en Lijfrentekas de leningsvoorwaarden vaststelt.

2.4.5.2. De Nationale Landmaatschappij (2) heeft krachtens artikel 22 van de Huisvestingscode rechtspersoonlijkheid. Krachtens artikel 14, tweede lid, 5° en 7°, van die Code kan zij onder meer voor woningen bedoeld in artikel 16, 2°, van dezelfde Code

./.

(1) Cf. Rép. prat. complément IV, V° Caisse d'Epargne et de Retraite, n°s 257 en verder.

(2) Artikel 1, eerste lid, 1°, van de wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut, bepaalt o.m. dat de Nationale Landmaatschappij "wordt afgeschaft". Uit artikel 2 van de wet blijkt evenwel dat die afschaffing maar effectief wordt indien voordien een hele reeks zaken geregeld zijn geworden. Met uitzondering voor de personeelszaken, is op dit ogenblik geen regeling bekend gemaakt. De Nationale Landmaatschappij blijft dus voorlopig haar bevoegdheden uitoefenen.

leningen voor het kopen of bouwen ervan toestaan. Krachtens het derde lid van artikel 14, kan de maatschappij de rentevoet en de voorwaarden van haar leningen bepalen onder goedkeuring ervan door de Minister van Financiën en de Minister, bevoegd voor de huisvesting.

2.4.5.3. In voormelde artikelen wordt niet nader bepaald hoe die financiële instellingen de hun gegeven opdracht moeten uitvoeren. Onder verstaan is dus dat zij hun opdracht moeten vervullen overeenkomstig de regelen die voor hen gelden krachtens de voor die instellingen algemeen geldende eigen wetgeving en reglementering. M.a.w., in zover het erom gaat een mijnwerker geld te lenen om een sociale woning te kopen of te bouwen, zijn de regelen van toepassing die in het algemeen voor die soort van leningen gelden. Mijnwerkers hebben terzake niet meer of ook niet minder rechten dan anderen.

2.4.5.4. De openbare financieringsinstellingen worden niet enkel ingeschakeld om leningen aan lage rentevoet te verstrekken om het kopen of bouwen van sociale woningen te bevorderen. Meer naar de kern van de zaak tastend, blijken zij mede de instrumenten te zijn om een doel van openbaar belang te verwezenlijken dat met het bevorderen van de bouw van sociale woningen wordt nagestreefd, te weten de verbetering van de huisvesting van de minder kapitaalkrachtige segmenten van de bevolking. Betrokken te zijn bij de verwezenlijking van een doel van algemeen belang heeft een beperkende uitwerking op de bevoegdheid van de financieringsinstellingen, op hun vrijheid om de voorwaarden te bepalen waaronder ze geld aan lage rente mogen - moeten - beschikbaar stellen.

Blijkens een aan de Raad overgelegd modelcontract van de Nationale Landmaatschappij en blijkens het modelcontract dat door
./.

de Algemene Spaar- en Lijfrentekas aan erkende kredietmaatschappijen wordt opgelegd, beantwoorden de voorwaarden, welke in die contracten zijn opgenomen, aan wat als het fundamentele doeleinde van de financiering te beschouwen is.

2.4.5.5. Uiteraard bevatten die contracten in de eerste plaats de gewone algemene voorwaarden die in elke hypothecaire leningsovereenkomst voorkomen, te weten die welke de terugbetalingsregeling bepalen, alsook voorschriften om de waarde van het huis waarop de hypotheek rust, veilig te stellen.

2.4.5.6. Wat de bijzondere voorwaarden betreft, wordt in de eerste plaats beoogd te waarborgen dat het essentiële van de leningsoperatie bereikt wordt, met name de geldopnemer moet zijn gezin behoorlijk huisvesten : gesteld wordt dat het huis moet worden bewoond door de geldopnemer en zijn gezin, en enkel door hem en zijn gezin. Verhuren is principieel verboden. Beperkte afwijkingen onderstellen de voorafgaande instemming van de financieringsinstelling. Het huis voor andere doeleinden dan bewoning te gebruiken is ook niet toegestaan. Meer bepaald mag het huis niet dienen - ook niet door er een aanpalend huis aan toe te voegen - om er een drankslijterij te beginnen, of een handel of een ambacht.

Wie verhuurt of aan het huis een verboden bestemming geeft en daarin volhardt, ondanks een aanmaning, is verplicht de lening vervroegd terug te betalen.

Het huis verkopen mag uitzonderlijk met instemming van de financieringsinstelling. Wie toch verkoopt zonder die instemming, is verplicht, niet alleen het resterende bedrag van de lening terug

te betalen, maar ook het eventueel bedrag van de meerwaarde van het huis.

De hiervoor vermelde voorwaarden die betrekking hebben op het gebruiken van het huis en op de verkoop ervan hebben nog een tweede doeleinde : te beletten dat een geldopnemer met zijn goedkope, voor sociale doeleinden gegeven lening een immobiliaire speculatie zou financieren. Een huis goedkoop zetten of kopen om het na een korte tijd met winst te verkopen, of aan hoge prijs te verhuren of er een handelszaak in te beginnen is onaanvaardbaar.

Om het bedrag van de goedkope lening zo laag mogelijk te houden is de geldopnemer verplicht ook zoveel mogelijk het eigen spaargeld voor het bouwen of kopen van het huis in te brengen.

In dezelfde gedachtengang is het de geldopnemer steeds toegelaten de lening aan lage rentevoet vervroegd af te korten.

Dat vervroegd afkorten wordt een verplichting indien de geldopnemer een huis mocht erven of indien hij op één of andere manier zijn bezit kennelijk vergroot zou zien : in dat geval moet die aangroei van zijn vermogen worden aangewend om het resterende bedrag van de goedkope lening vervroegd terug te betalen.

2.4.5.7. Een element dat de zelfstandigheid van de financieringsinstellingen tegenover de rijksoverheid en nu tegenover de gewestoverheid aantoonst is het feit dat een tweede lid in artikel 2 van de besluitwet van 14 april 1945 door de besluitwet van 12 december 1945 is moeten worden ingevoegd, tweede lid waarbij de financieringsinstellingen gevrijwaard worden voor de winstderving die ze zouden kunnen lijden indien het bedrag van de mijnwerkersleningen die ze gedurende een bepaalde periode zouden

moeten toestaan, tot gevolg zou hebben dat ze niet hebben kunnen beschikken over het normale bedrag voor de gewone leningen.

Dat nieuwe tweede lid van artikel 2 van de besluitwet van 14 april 1945 is overgenomen als artikel 59, tweede lid, van de Huisvestingscode en is overgeschreven in paragraaf 3, tweede lid, van het thans aan de Raad voorgelegde voorontwerp van decreet.

2.4.5.8. Alle hiervoor onder punt 2.4.5.6. vermelde voorwaarden zijn van die soort welke de openbare financieringsinstellingen krachtens hun eigen wetgeving en reglementering opleggen - en moeten opleggen - aan wie bij hen goedkoop geld leent om een sociale woning te bouwen of te kopen.

Zij zijn dan ook een essentieel deel van de leningsovereenkomsten welke de financieringsinstellingen met de mijnwerkers sluiten.

Op het niet naleven van die voorwaarden staan door de financieringsinstellingen vastgestelde sancties.

Zo geldt o.m. de verplichting voor de leners "forfaitair, bij wijze van schadevergoeding, een som te betalen gelijk aan tien t.h. van het bedrag van de hoofdsom van de lening ... en bovendien in geval van niet-toegelaten verkoop, de volledige meerwaarde die uit deze verkoop voortspruit".

Een andere sanctie bestaat erin dat "het geleende kapitaal van rechtswege opvorderbaar is vóór het verstrijken van de termijn".

De erkenning - niet de machtiging - door de overheid van de toelaatbaarheid van de eigen strafbedingen bepaald door

de kredietmaatschappij, komt tot uiting in het vierde lid van het reeds herhaaldelijk vermelde besluit van de Regent van 13 december 1945.

2.4.6. Publiekrechtelijk is het tweede onderdeel van het rechtsregime van de mijnwerkersleningen, het deel dat betrekking heeft op het toekennen van de rentebijdrage, het deel dat de voor mijnwerkersleningen specifiek is.

2.4.6.1. De beginselen van dat deel van het rechtsregime van de mijnwerkersleningen zijn vervat in de artikelen 1 en 3 van de besluitwet van 14 april 1945, overgomen in de artikelen 57 en 59, eerste lid, van de Huisvestingscode. Die artikelen, samengenomen, stellen het mechanisme van het verlenen van de rentebijdrage vast.

Artikel 57, eerste lid bepaalt welke de verlaagde rentevoet is die proportioneel met de anciënniteit van de mijnwerkers moet worden bereikt door middel van de rentebijdrage.

Artikel 57 in zijn geheel bepaalt wie en aan welke voorwaarden hij persoonlijk moet voldoen, om op de rentebijdrage aanspraak te kunnen maken.

Artikel 4 van de besluitwet van 14 april 1945 en artikel 60 van de Huisvestingscode verwijzen voor de verdere uitwerking van het systeem van de rentebijdrage naar een bij koninklijk besluit vast te stellen verordening, waarin de "toepassingsmodaliteiten" van dat systeem moeten worden geregeld.

2.4.6.2. Met "modaliteiten" is niet bedoeld de algemene voorwaarden om een goedkope lening te bekomen om een sociale woning

te bouwen of te kopen : dat is het civielrechtelijk luik, en dat is, zoals hiervoor werd uiteengezet, het domein van de financieringsinstellingen.

De modaliteiten hebben betrekking op wat het eigenlijk voorwerp van de wet is : het toekennen van de rentebijdrage.

Drie onderwerpen worden in dat verband met name vernoemd :

- het maximum bedrag van de leningen waardoor het soort huizen - sociale woningen - aangewezen wordt waarvoor de leningen mogen dienen en tevens ook het bedrag van de rentebijdrage onder controle moet kunnen worden gehouden;
- de waarborg van goede afloop die aan financieringsinstellingen in verband met de mijnwerkersleningen wordt - moet worden - gegeven, en dus ook de waarborgen die in het voordeel van de overheid moeten verzekeren dat de mijnwerkers hun financiële verplichtingen inderdaad nakomen en de Staat niet te dikwijls de financieringsinstellingen schadeloos moet stellen (1);
- de voorschriften die het moeten waarmaken dat het met goedkoop geld gebouwde of gekochte huis de bestemming krijgt en behoudt waarvoor dat geld ter beschikking werd gesteld.

2.4.6.3. Dat laatste punt wordt uitvoerig ontwikkeld in de artikelen 8 en 10 van het uitvoeringsbesluit, zoals onder punt 2.3. werd uiteengezet.

Opvallend is dat in die artikelen wordt gesteld dat wat daarin is bepaald, moet worden overgenomen in de leningsovereenkomsten. Nu is het zo dat bepalingen met dezelfde

./.

(1) Hier ontstaat samenloop tussen de belangen en de regels die enerzijds in de contracten zijn opgenomen en, anderzijds, in het uitvoeringsbesluit voorkomen.

strekking als de artikelen 8 en 10 van het uitvoeringsbesluit, door de financieringsinstellingen ook als eigen voorwaarden in de leningsovereenkomsten worden opgenomen. Niettemin wordt aan de in het uitvoeringsbesluit gedane uitnodiging in ruime mate voldaan. In het uitvoeringsbesluit kan inderdaad, op grond van artikel 4 van de besluitwet en artikel 60 van de Huisvestingscode, bepaald worden op welk soort contract, met welk soort clausules, de rentebijdrage geënd zal worden, ook al kan, op grond van die artikelen 4 en 60, het uitvoeringsbesluit die clausules niet direct eigener gezag in de contracten invoegen. De overheid is immers niet eens partij in het contract.

2.4.7. Voorgaande ontleding van de juridische "dubbelsporigheid" van het rechtsregime van de mijnwerkersleningen is uitvoerig geworden omdat het antwoord - vervelend - negatief moet zijn op de vraag of de gewestwetgever, omdat hij eigener gezag bevoegd is de toepassing van de artikelen 8 en 10 van het uitvoeringsbesluit buiten werking te stellen, ook geacht kan worden bevoegd te zijn om clausules te ontkrachten die in de leningsovereenkomsten staan en die dezelfde strekking hebben als voormelde artikelen 8 en 10. De uitvoerige ontleding moet de verschillende, hierna hernomen redenen van dat negatief antwoord doen blijken.

2.4.7.1. De lening wordt gegeven, niet bij eenzijdige administratieve beslissing, maar bij civielrechtelijk contract tussen de mijnwerker en de financieringsinstelling, contract waarin de overheid geen partij is.

Artikel 1.107 B.W. bepaalt dat

"de contracten, onverschillig of zij al dan niet een eigen benaming hebben, onderworpen zijn aan algemene regels, die het onderwerp van deze titel uitmaken".

./.

En in die titel staat in artikel 1.134 te lezen :

"Alle overeenkomsten die wettig zijn aangegaan, strekken degenen die deze hebben aangegaan, tot wet.
Zij kunnen niet herroepen worden dan met wederzijdse toestemming of op de gronden door de wet erkend".

De contracten die regelmatig werden gesloten maar toch eenzijdig door één van de partijen kunnen worden opgezegd (het contract van het mandaat bv.) worden door de wetgever van het contractenrecht - de rijkswetgever - soort per soort bepaald.

De rijkswetgever heeft de gewestwetgever nergens machtiging gegeven om daar nieuwe soorten contracten aan toe te voegen.

Overigens is het niet de bedoeling van het voorontwerp van decreet een van de partijen te machtigen het contract waarbij een mijnwerkerslening werd geregeld, eenzijdig op te zeggen. De bedoeling van het voorontwerp van decreet is dat direct, uit kracht van het decreet, de werking wordt opgeheven van de bepalingen van de leningsovereenkomst die betrekking hebben op het verhuren en verkopen van het mijnwerkershuis.

Dat kan niet : artikel 1.134 B.W. verzet zich daartegen (1).

De bepalingen die in de leningsovereenkomsten die tussen mijnwerkers en financieringsinstellingen gesloten werden en het verbod inhouden de woning waarvoor het contract geldt, te verhuren

./.

(1) Vergelijk met het advies van de Raad van State van 28 november 1983 over een ontwerp van decreet van het Waalse Gewest "sur la protection des eaux de surface contre la pollution", Doc. C.R.W., 1983-84, n° 107 van 6 juni 1984.

of te verkopen, liggen buiten het bereik van de gewestwetgever; zij zijn voor hem juridisch onaantastbaar en blijven dus gelden.

2.4.7.2. De gewestwetgever die niet direct de leningsovereenkomst tussen de mijnwerker en een financieringsmaatschappij kan aantasten, kan dat ook niet indirect door die maatschappij te verplichten - hetzij bij wege van een algemene maatregel de mijnwerkers, waarmede een contract gesloten werd, te ontslaan van de verplichtingen die verband houden met de bestemming van de met de goedkope lening gekochte of gebouwde huizen; - hetzij telkens op aanvraag van een mijnwerker, het contract met wederzijdse instemming te wijzigen zoals artikel 1.134 B.W. het vereist.

De gewestwetgever is immers niet de wetgever van de kredietinstellingen die thans nog in artikel 58 van de Huisvestingscode vermeld worden en die in het nieuwe artikel 86bis, paragraaf 2, van het voorontwerp van decreet worden overgenomen.

De financieringsinstellingen die de bestaande contracten met mijnwerkers gesloten hebben zijn opgericht door de rijkswetgever die er de opdracht, samenstelling en werkingsregelen heeft van bepaald.

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft die instellingen niet uit de rechtskring waarbinnen de rijkswetgever bevoegd is, gelicht om ze als zodanig onder het gezag van de gewestwetgever te brengen. De gewestwetgever kan daarom niet eigener gezag direct verplichtingen aan die financieringsinstellingen opleggen, zoals de verplichting contracten te wijzigen.

Voor die instellingen blijven enkel gelden - onveranderd gelden - ook in verband met de mijnwerkersleningen - de verplichtingen die krachtens de rijkswetgeving werden vastgesteld.

./.

Dat geldt voor de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, ook al is die als artikel 89 in titel III van de Huisvestingscode opgenomen. Dat geldt voor de Nationale Landmaatschappij zolang de splitsing ervan niet volledig effectief verwezenlijkt is.

Zoals uit de ontleding van het statuut van de nationale financieringsinstellingen is gebleken bepalen zij zelfstandig de leningsvoorwaarden die ze in hun leningsovereenkomsten inschrijven. Belangrijk is echter dat zij daarbij evenwel gehouden zijn - zoals hiervoor werd uiteengezet - door het eigen karakter en de eigen zin van goedkope leningen die de verbetering van de huisvesting moeten verzekeren van wie met een goedkope lening wenst te bouwen of te kopen. De Minister van Financiën is degene die bevoegd is om erop toe te kijken of de financieringsinstellingen de hun gegeven opdracht vervullen in overeenstemming met de verwachtingen die mede aan die opdracht ten grondslag liggen.

De gewestwetgever heeft niet de bevoegdheid om die nationale financieringsinstellingen te verplichten van de voorwaarden waaronder die goedkope leningen worden toegestaan af te wijken, niet alleen niet voor vroeger gesloten contracten maar zelfs niet voor nieuwe.

M.a.w. de gewestwetgever heeft geen bevoegdheid om een bevoorrecht regime op te leggen ten voordele van mijnwerkers die een sociale woning bouwen of kopen en die daarvoor geleend hebben of daarvoor willen lenen bij een van de nationale financieringsinstellingen - bevoorrecht regime dat bovendien strijdig is met wat voor die soort leningen wezenlijk is. De bevoorrechting kan enkel bestaan in de rentebijdrage - bevoorrechting die oorspronkelijk haar rechtvaardiging vond in de toenmalige specifieke vereisten van de energiepolitiek.

2.4.7.3. Kan beroep worden gedaan op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ?

Beroep te doen op dat artikel 10 zou neerkomen op het aanvaarden dat de gewestwetgever de bevoegdheid van de rijkswetgever even zou mogen lenen om leningsovereenkomsten die uiteraard onder de toepassing van artikel 1.134 B.W. vallen en waarvan de clausules werden bepaald op grond van regelen die door nationale financieringsinstellingen zijn vastgesteld, op bepaalde punten buiten werking te stellen.

De gewestwetgever kan op de toepassing van artikel 10 enkel aanspraak maken indien bevestigd kan worden dat de doeleinden welke wettig door een decreet worden nagestreefd, niet echt kunnen worden bereikt, zonder van een aan de rijkswetgever voorbehouden bevoegdheid gebruik te maken.

Het doel dat in verband met de maatregelen ten gunste van de mijnarbeiders van het Limburgs kolenbekken wettig wordt nagestreefd is het ongunstig effect dat het afvloeien van de mijnarbeiders voor hen medebrengt, te beperken, waardoor men tevens beoogt om door misnoegdheid veroorzaakte sociale woelingen te voorkomen.

Belangrijke financiële tegemoetkomingen werden aan afgevlode Limburgse mijnarbeiders verleend. Het continueren van de rentebijdrage behoort daar ook bij. Het zijn maatregelen die volkomen vallen binnen de bevoegdheid van de nationale en de regionale overheid. Zij zijn van essentieel belang.

Anderzijds is het beginsel van de onaantastbaarheid van het verbindend karakter van wettig gesloten overeenkomsten één van de peilers van het recht.

Dat die aantasting van vorenbedoeld beginsel tevens een onrechtmatige begunstiging uitmaakt zoals blijkt uit de vergelijking met andere categorieën die met goedkoop geld een sociale woning bouwen of kopen, en bijgevolg in strijd komt met het gelijkheidsbeginsel opgenomen in artikel 6 van de Grondwet, mag ook niet uit het oog verloren worden. En even zo min dat een, in rechte wat smoezig beleid, zelfs in minder belangrijke aangelegenheden, de legitimiteit van rechtshandhaving door de overheid verder en verder aantast en zowel onwettige bevoorrechting als verwerpelijke discriminatie in de hand werkt. Artikel 10 is niet in de bijzondere wet ingevoegd om het geven van gunsten mogelijk te maken.

Wordt de sociale vrede in het Limburgse kolenbekken in gevaar gebracht, indien aan afvloeiende mijnwerkers het toemaatje wordt geweigerd om wat winst te maken doordat ze hun met goedkoop geld gekochte of gebouwde sociale woning niet mogen verhuren of verkopen? Zijn die mijnwerkers zo talrijk dat een storende protestbeweging te vrezen valt?

Er werden aan de Raad van State geen elementen verstrekt die een positief antwoord op voorgaande vragen onontwijkbaar maakt.

2.4.8. Het besluit van dit moeizaam zoeken is dan dat de decreetgever een mijnwerker, zelfs een die in het kader van sanering van de Limburgse mijnindustrie afvloeit, niet ervan kan ontslaan de voorwaarden na te komen die, met betrekking tot de bestemming van met een goedkope lening gebouwd of gekocht huis, zijn opgenomen in de civielrechtelijke leningsovereenkomst welke die mijnwerker met een financieringsinstelling, het weze een van de openbare sector, gesloten heeft.

2.4.9. Wat overblijft is dat in het voorontwerp van decreet een bepaling kan worden opgenomen die erop neerkomt dat, indien de verkoop of de verhuring van een met een mijnwerkerslening gebouwde of gekochte woning toch met instemming van een financieringsmaatschappij plaats heeft - instemming gegeven wegens uitzonderlijke omstandigheden -, de sancties op de naleving van de artikelen 8 en 10 van het besluit van de Regent van 13 december 1945 niet van toepassing zijn, meer bepaald de sancties voorgeschreven in de artikelen 13 en 20 van dat besluit voor zover ze betrekking hebben op de rentebijdrage.

De hiervoor onder punt 2.3.6. voorgestelde tekst dient dan als volgt te worden aangepast :

"Indien, met vooraf al dan niet onder bepaalde voorwaarden gegeven instemming van de financieringsinstelling, een woning, gebouwd of aangekocht met een lening als bedoeld in het eerste lid, verkocht of verhuurd wordt naar aanleiding van de gehele of gedeeltelijke herstructurering dan wel de sluiting waarvan sprake is in het 3° van het tweede lid, dan blijft het voordeel van aan die lening verbonden rentebijdrage verkregen tot de datum van de akte van verkoop of verhuring" (1).

2.5.1. De nieuwe door het voorontwerp opgevatte paragraaf 2 van wat in het voorstel van dit advies paragraaf 2 van artikel 86bis zou worden, heeft als onderwerp het hernemen (2) van de opdracht, mijnwerkersleningen te verstrekken, die in artikel 58 van de Huisvestingscode aan nationale financieringsinstellingen werd

./.

(1) Tenzij men zou schrijven "tot de datum waarop de verkoop of de verhuring ingaat".

(2) Met uitzondering van de "Voorzorgsfondsen die onder het Ministerie van Sociale Voorzorg horen".

gegeven, d.w.z. in wezen werd gegeven door de wet van 2 juli 1971 tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 10 december 1970 houdende de Huisvestingscode.

De gewestwetgever kan die opdracht in een eigen tekst hernemen omdat paragraaf 2 van het voorontwerp niets toevoegt aan wat artikel 58 bepaalt, beter nog, gewoon artikel 58 letterlijk overschrijft.

Immers, artikel 58, van oorsprong rijkswetgeversrecht, is door de werking van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, artikel 6, paragraaf 1, IV, die huisvesting in de bevoegdheid van de gewesten heeft gelegd, gewestelijk recht geworden. Eigenlijk een bijzondere soort gewestelijk recht : het is recht dat de eigen bevoegdheid van de gewesten te buiten gaat. Het is dus gewestelijk recht dat de gewesten krachtens de globale overdracht van bevoegdheid door de bijzondere wet, wel kunnen behouden, maar niet wijzigen. Het is enkel een door het Rijk aan de gewesten tijdelijk uitgeleend recht, overgangsrecht, noodzakelijk om de continuïteit van de verzorging te verzekeren van de belangen die, door de overdracht van bevoegdheden, aan de gewesten werd toevertrouwd, overgangsrecht dat normaal door eigen recht van de gewesten zou moeten vervangen worden, behalve, uiteraard, waar de toerusting met bevoegdheden door de bijzondere wet een leemte vertoont.

Het feit dat het overgangsrecht oorspronkelijk rijkswetgeversrecht is, betekent echter niet dat de gewesten dat recht niet in eigen teksten kunnen overnemen. Het kan, op voorwaarde dat dit recht niet wordt gewijzigd, dat het - dat is

de beste manier - gewoon in de eigen decreten letterlijk wordt overgeschreven (1).

Er is dus geen bezwaar dat de opdracht gegeven aan de Algemene Spaar- en Lijfrentekas en aan de Nationale Landmaatschappij, in het voorgeschreven decreet wordt herhaald : het wordt daardoor geen nieuw recht, en blijft daarom gelden.

2.5.2. Geen bezwaar kan worden ingebracht tegen het weglaten van de "Voorzorgsfondsen die onder het Ministerie van Sociale Voorzorg horen". Die Voorzorgsfondsen vormen met de Algemene Spaar- en Lijfrentekas en de Nationale landmaatschappij geen noodzakelijk samengebonden trio. Bovendien zouden, volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar, op dit ogenblik geen lopende leningscontracten bestaan, gesloten tussen Limburgse mijnwerkers en die "Fondsen".

2.5.3. Het ligt uiteraard in de bevoegdheid van de gewestwetgever andere financieringsinstellingen te vermelden die in aanmerking kunnen komen om specifieke mijnwerkersleningen voor het kopen of bouwen van sociale woningen toe te staan.

Welke of welke soort instellingen bedoeld zijn, wordt niet bepaald.

Indien het gaat om een bestaande openbare kredietinstelling, waarvan de statuten door de Vlaamse
./.

(1) Zoals reeds de wet van 1 augustus 1978 tot aanvulling van de Huisvestingscode met bijzondere bepalingen voor het Vlaamse Gewest het heeft gedaan, bv. in verband met de bevoegdheid van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas : artikel 61 van titel I van de Huisvestingscode wordt artikel 89 van titel III. (Een lichte wijziging aan de Franse tekst is zonder enig belang.)

gewestwetgever werden vastgesteld, is het aangewezen die reeds in het voorontwerp te vermelden. Moet het een nieuwe openbare instelling worden die binnen de rechtskring van het Vlaamse Gewest zal liggen, dan moeten in het voorontwerp alle voorschriften worden opgenomen die uit kracht van artikel 13, paragraaf 2, van de bijzondere wet voor dit soort instellingen moeten gelden.

Indien het de bedoeling is een niet openbare kredietinstelling aan te wijzen, dan rijst de vraag of het aangewezen is dat de gewestwetgever aan de Executieve de volledige vrijheid laat om, zonder meer, die instelling of instellingen te kiezen, dan wel, integendeel, de voorwaarden bepaalt waaraan door die kredietinstelling(en) moet worden voldaan. In ieder geval moet op zijn minst in het decreet de procedure worden vastgelegd die aan het nemen van de beslissing door de Executieve moet voorafgaan, zodat wordt gewaarborgd dat belangstellende instellingen inderdaad hun aanspraak op erkenning op gelijke wijze kunnen doen gelden en dat over die aanspraken op correcte wijze wordt geoordeeld.

2.6. Wordt het tweede lid van paragraaf 2 van het voorontwerp samengelezen met de daarop betrekking hebbende zin in de memorie van toelichting, dan is het de bedoeling mijnwerkers, die bij een of andere kredietmaatschappij een gewone lening hebben aangegaan (1), het voordeel van een mijnwerkerslening te geven - lening aan lage interest, nog verlaagd door de rentebijdrage - welke vervangende lening zou worden toegestaan door de nieuw te erkennen financieringsinstelling. Het gaat blijkbaar niet om

./.

(1) Vóór ze mijnwerker waren ?

afgevlloeide mijnwerkers, maar om mijnwerkers die aan de slag gebleven zijn (1).

De vraag rijst of het de bedoeling is dat die nieuw in het systeem van de mijnwerkersleningen opgenomen personen, als binnen enkele jaren opnieuw mijnen gesloten worden of de hele exploitatie wordt stilgelegd, aanspraak mogen blijven maken op de rentebijdrage zolang hun nieuw gegeven lening niet volledig is afbetaald.

2.7. Het eerste lid van paragraaf 3 van het voorontwerp is het enkel herschrijven van wat artikel 59, eerste lid, van de Huisvestingscode sinds het op 1 oktober 1980 van kracht worden van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, betekent.

Het tweede lid van voormelde paragraaf 3 heeft eveneens, zoals het eerste lid, volledig dezelfde betekenis als het tweede lid van voormeld artikel 59. Het is inderdaad mogelijk en toegelaten teksten, die het kenmerk vertonen van uit het Frans vertaald te zijn, in beter Nederlands te herschrijven.

2.8. In paragraaf 4 van het voorontwerp wordt in een zeer korte zin de Vlaamse Executieve gemachtigd de voor toepassing van het decreet nodige "uitvoeringsmodaliteiten" vast te stellen.

Het is niet voldoende om een Executieve te machtigen om de modaliteiten van de toepassing van de wet te bepalen om die Executieve bevoegd te maken voor alles en nog wat. Artikel 60 van de Huisvestingscode die gewoon artikel 4 van de besluitwet van

./.

(1) Of ook nog mijnwerkers die in de toekomst zullen worden aangeworven ?

14 april 1945 herneemt, is niet te beschouwen - wat zijn redactie en inhoud betreft - als een echt na te volgen model. Maar het kan toch geacht worden te dekken wat nodig is om de teksten van de wet (van het decreet) wettig aan te vullen. Artikel 60 heeft dus zijn verdiensten. En het bestaat. Reden om het te behouden om geen verwarring en onzekerheid te veroorzaken.

Een tweede reden om artikel 60 over te schrijven is hierin gelegen dat de bepaling, zoals ze in artikel 60 gesteld is, de wettelijke steun uitmaakt voor het besluit van de Regent van 13 december 1945 dat in ieder geval geldt voor het verleden en nog kan blijven gelden voor de toekomst.

Om de band met het verleden te doen kennen en, om anderzijds, de onbetwistbare bevoegdheid van de Vlaamse Executieve om de nodige bepalingen voor de toepassing van het in uitzicht gestelde decreet vast te stellen, eveneens in het decreet in te schrijven, zou volgende tekst in overweging kunnen worden genomen :

"De Vlaamse Executieve stelt de nadere regelen, nodig voor de toepassing van dit artikel vast, onder meer in verband met het maximum bedrag van de leningen en de eventuele zekerheidsstellingen, alsmede de voorwaarden betreffende het betrekken en het genot van het aldus verworven onroerend goed.

In afwachting blijft de gelding gehandhaafd van het besluit van de Regent van 13 december 1945 houdende uitvoering van de besluitwet van 14 april 1945, betreffende het toekennen van leningen aan lage rente aan de mijnwerkers met het oog op een aankoop of het bouwen van een woning of woonvertrekken."

2.9. Artikel 3 van het voorontwerp zou beter gesteld worden als volgt :

"Dit decreet heeft uitwerking op 1 juni 1987".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN,

eerste voorzitter,

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

staatsraden,

J. GIJSSELS,
J. HERBOTS,

assessoren van de
afdeling wetgeving,

Mevrouw : F. LIEVENS,

griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. STEVENS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.