

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 3 mei 1991 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende de mogelijkheid voor de gemeenten het woonrecht aan bepaalde voorwaarden te onderwerpen" (St. Vl. R., 302 (1989-1990) - nr. 1), heeft op 9 juli 1991 het volgend advies gegeven :

1. Het voorstel van decreet strekt ertoe de gemeenten te machtigen om bij een "abnormaal hoge toename van de bevolking en tegelijk een abnormale verhoging van de koopprijs van woningen en/of bouwpercelen of een abnormaal grote stijging van de huurprijzen van woningen", de vestiging van nieuwe inwoners op hun grondgebied te onderwerpen aan een systeem van woonvergunningen.

Jaarlijks zou slechts een door de gemeenteraad te bepalen maximumaantal woonvergunningen mogen worden uitgereikt. Bij de afgifte ervan moeten de door de gemeenteraad, op basis van de in het voorstel vermelde criteria, vastgestelde voorrangsregels in acht worden genomen.

2. De Voorzitter van de Vlaamse Raad beperkt zijn verzoek om advies tot de vraag van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

3. Volgens de indieners van het voorstel is de bevoegdheid van het Gewest gevestigd in artikel 6, § 1, I, 1E en in artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die respectievelijk de "ruimtelijke ordening en de stedenbouw" en de "huisvesting" aan de Gewesten als bevoegdheidssectoren toewijzen. Met inachtnaam van de strekking van het voorstel zou men de aangelegenheid "grondbeleid", vermeld in artikel 6, § 1, I, 6E van dezelfde wet, eraan kunnen toevoegen.

.../...

3.1. Het voorstel gaat uit van een brede bezorgdheid om de gevolgen te beperken van "de verschuiving tussen stad en land" "in een geografisch eerder klein territorium als de regio Vlaanderen", zoals onder meer de grondige verandering van het "stedelijk leefpatroon", de inkomstenderving van de stedelijke besturen, de snelle stijging van de bouwprijzen, de versmalling van het gemeenschapsleven door de groei van het aantal niet-autochtone ingezetenen, de "identiteitsaantasting", de moeilijkheid de publieke voorzieningen gelijke tred te laten houden met de inwijking, de verplaatsing van de financiële middelen van de stad naar de residentiële gebieden en de (verkeers)mobiliteit.

Deze aanhalingen uit de toelichting tonen aan dat het voorstel een ruim politiek plan op het oog heeft tot algemene inrichting van het gewestelijk samenleven.

3.2. Er moge worden opgemerkt dat de bevoegdheden met betrekking tot de "ruimtelijke ordening en stedebouw" en het "grondgebied" het mogelijk maken, met het reeds nu beschikbare juridische instrumentarium, een aantal wantoestanden zoals "de chaotische verdubbeling van het aantal inwoners op amper 10 jaar" in bepaalde gebieden van het Vlaamse Gewest die de indieners als voorbeeld geven, te voorkomen door een gepaste en consequente aanwending van gewestplannen, gemeentelijke plannen van aanleg en bouwvergunningen, waarbij kwantitatieve criteria zeker niet moeten (of mogen) ontbreken.

.../...

3.3. De indieners stellen inderdaad dat "nog andere maatregelen zullen nodig zijn", maar dat het alleszins verantwoord lijkt een "huisvestingspolitiek" te ontwikkelen die het mogelijk maakt de groei onder controle te houden en de gevolgen ervan derhalve te beperken.

Zodoende houden de indieners het in dit stadium bij een maatregel die zij als een maatregel van huisvestingsbeleid kwalificeren, met name de invoering van een stelsel van woonvergunningen, waarbij aan de autochtone bevolking een voorrecht of een bevoorrechte behandeling wordt gegend.

3.3.1. Zoals de Raad van State het met betrekking tot een wetsvoorstel tot bestrijding van de internationale speculatie in vastgoed heeft gesteld (1) is niet de Staat, maar zijn wel de Gewesten bevoegd om zich met deze materie in te laten.

3.3.2. Het huisvestingsbeleid heeft tot doel de woningnood te verhelpen of althans de economisch zwakkere de mogelijkheid te bieden tegen een voor hem betaalbare prijs een geschikte woning te betrekken.

3.3.3. In de mate dat het voorstel (in artikel 2) "de abnormale verhoging van de koopprijs van woningen en/of

(1) Advies Raad van State van 27 september 1989, Gedr. St., Kamer, 1988-1989, nr. 838-2, p. 2.

bouwpercelen of een abnormaal grote stijging van de huurprijzen en woningen" als voorwaarde stelt opdat de gemeenteraad een jaarlijks maximum nieuwe inwoners zou kunnen bepalen, zou het als een maatregel van een aldus begrepen huisvestingsbeleid kunnen worden beschouwd, maar dan slechts op voorwaarde dat de autochtone ingezetenen a priori, in mededinging met de inwijkelingen, als economisch zwak worden verondersteld. Die voorwaarde zal niet in alle gevallen zijn vervuld. Gegoeden die "maatschappelijke" of "economische" bindingen hebben met de gemeente worden, krachtens artikel 3 van hun voorstel, in hun rechten geenszins beperkt, zelfs niet ten gunste van economisch zwakkeren die zouden willen inwijken. Anderzijds wordt iemand die eigenaar is van een grond in de gemeente maar er geen woonplaats- of beroepsbindingen heeft, niet opgenomen in de categorie van personen die voorrang hebben bij het verlenen van een bouwvergunning en wordt hij derhalve gelijkgeschakeld met buitenstaanders. Beide - toch niet irrealistische - hypothesen tonen aan dat het voorstel veeleer de plaatselijke bevolking in haar geheel wil behoeden tegen de vele gevolgen van de inwijking (en niet alleen tegen de prijsstijgingen), dan dat het tot specifiek doel heeft de goedkope huisvesting te bevorderen.

De voorgestelde maatregel komt dan ook veeleer voor als een vestigingsregeling dan als een huisvestingsregeling.

3.4. De kern van de vraag is dus niet zozeer of het Vlaamse Gewest in de hem toegewezen aangelegenheden de bevoegdheid vindt om een stelsel van woonvergunningen in te voeren. Principieel moet het Vlaamse Gewest daartoe bevoegd worden geacht.

.../...

4. Het voorstel doet evenwel een andere vraag rijzen, namelijk of de binding met de "gemeentelijke" levensgemeenschap als criterium kan dienen om aan sommige inwoners van land, taalgebied en gewest te gunnen wat men andere onthoudt.

4.1. Een ongelijke behandeling is volgens een vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens, van het Arbitragehof en van de Raad van State slechts in overeenstemming met het verbod van discriminatie voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met betrekking tot het doel en de gevolgen van de ter beoordeling staande norm; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen redelijkerwijze niet evenredig zijn met het beoogde doel.

4.2. De vraag is des te klemmender dat het recht om vrij zijn woonplaats te kiezen in België steeds is beschouwd als een essentieel aspect van de persoonlijke vrijheid die in artikel 7 van de Grondwet is gewaarborgd (2).

Het Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden bepaalt in zijn artikel 2 dat "eenieder die zich wettig op het

(2)A. MAST en J. DUJARDIN, "Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht", 1985, nr. 458.

grondgebied van een staat bevindt, het recht heeft zich daar vrij te verplaatsen en er in vrijheid woonplaats te kiezen".

De uitoefening van dat recht mag, luidens lid 3 van artikel 2, "aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die welke bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, ter handhaving van openbare orde, ter voorkoming van strafbare handelingen, ter bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen".

De Raad van State ziet niet in hoe het voorstel - dat op grond van een economisch gegeven een kwantitatieve beperking van de inwijking mogelijk maakt en daarbij weinig pertinente criteria hanteert - in een van de voornoemde toegelaten beperkingen een verantwoording zou kunnen vinden.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter,
	W. DEROOVER,	staatsraden,
	D. VERBIEST,	
	J. GIJSSELS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door
de H. J. DRIJKONINGEN, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.