

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 15 juli 1992 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem van advies te dienen over amendementen op het voorstel van decreet "houdende de mogelijkheid voor de gemeenten het woonrecht aan bepaalde voorwaarden te onderwerpen" (St. Vl. R., 120 (B.Z. 1992) - Nr. 2), heeft op 22 september 1992 het volgend advies gegeven :

1. De voorgelegde amendementen strekken ertoe het voorstel van decreet "houdende de mogelijkheid voor de gemeenten het woonrecht aan bepaalde voorwaarden te onderwerpen" aan te passen aan de opmerkingen welke de Raad van State in zijn advies L. 20.783/8 van 9 juli 1991 met betrekking tot dat voorstel heeft geformuleerd (St. Vl. R., 302 (1989-1990) - Nr. 2).

De amendementen betreffen artikel 3 van het voorstel en hebben tot doel :

- aan de criteria die de gemeente in aanmerking moet nemen bij het bepalen van voorrangsregels wanneer zij de woonvergunningen tot een bepaald maximum wil beperken, een nieuw criterium toe te voegen dat vooraan wordt geplaatst en als volgt luidt :

"het inkomen, hetzij uit beroepswerkzaamheden, hetzij als vervangingsinkomen, waarbij alle andere inkomens moeten worden gerekend; de aanvrager heeft een recht op voorrang als de gezamenlijke inkomsten, zoals hierboven omschreven, onder een maximum blijven dat, samen met de referentieperiode, bij besluit van de Vlaamse Executieve wordt vastgesteld";

- in het (vernummerde) punt 3 van het tweede lid te preciseren dat met "onmiddellijke omgeving" wordt bedoeld een plaats "op maximaal drie kilometer vanaf de gemeentegrens" of, in bijkomende orde, "op maximaal drie kilometer in vogelvlucht van de gemeentegrens";
- het schrappen van het laatste lid van artikel 3, waarin in afwijkingen was voorzien ten gunste van personen die

.../...

voor hun inkomen niet op beroepswerkzaamheden kunnen steunen of die ingevolge een echtscheidingsprocedure niet onder het toepassingsgebied van punten 1 en 2 (nu 2 en 3) van het tweede lid vallen.

Uit dit overzicht blijkt dat de amendementen in hoofdzaak ertoe strekken het inkomen in te voegen als prioritair criterium van voorrang bij het toewijzen van een woonvergunning.

2. Het is onmiskenbaar dat door het voorstel aldus te amenderen de klemtoon enigszins wordt verlegd ten aanzien van het oorspronkelijke voorstel. Indien het huisvestingsbeleid wordt beschouwd, zoals in het vorige advies (L. 20.783/8) van de Raad werd gedaan, als het beleid dat "tot doel heeft de woningnood te verhelpen of althans de economisch zwakkere de mogelijkheid te bieden tegen een voor hem betaalbare prijs een geschikte woning te betrekken", dan wordt door het eerste amendement, dat een voorrang verleent aan de aanvragers met een gering inkomen, de klemtoon inderdaad gelegd op het aldus begrepen huisvestingsaspect.

3. Ondanks de amendementen, en meer bepaald het eerste, blijven de bezwaren die in het vorige advies zijn uiteengezet bestaan : het voorstel legt, ten eerste, een vestigingsregeling vast die, ten tweede, de plaatselijke bevolking op een onvoldoend verantwoorde wijze bevoordeligt.

.../...

3.1. Wat het eerste bezwaar betreft, blijft de vaststelling dat ook het voorstel zoals het is geamendeerd een veel ruimer oogmerk heeft dan een sociaal verantwoorde huisvesting.

Zoals in het vorige advies is opgemerkt, gaat het voorstel 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 verplaatsing van de financiële middelen van de stad naar de residentiële gebieden.

De Raad van State moest evenwel vaststellen dat het voorstel, zoals het geconcipieerd is, een politiek plan tot algemene inrichting van het gewestelijk samenleven op het oog heeft dat veel ruimer is dan het huisvestingsbeleid.

Het gaat immers veeleer om een algemene vestigingsregeling waarvoor de Gewesten niet bevoegd zijn, dan om een huisvestingsregeling waarvoor de Gewesten ongetwijfeld bevoegd zijn.

3.2. Dit plan, daarin begrepen het huisvestingsaspect, heeft bovendien - en dat is het tweede bezwaar - onmiskenbaar tot doel de autochtone bevolking van niet-stedelijke gemeenten te beschermen door het instellen te haren gunste van een specifieke voorrangregeling bij het toewijzen van woonvergunningen.

.../...

Dat blijkt uit de toelichting bij het voorstel, waarin wordt gewezen op de versmalling van het gemeenschapsleven door de groei van het aantal niet-autochtone ingezetenen en de daarmee gepaard gaande "identiteitsaantasting".

Dat blijkt ook uit de tekst zelf van het voorstel dat, ook na de amendering, in de voorrangsregeling een maatschappelijke of een economische binding met de gemeente als tweede, respectievelijk derde criterium handhaaft. Door die beide criteria wordt het recht op vestiging in een gemeente onthouden aan andere inwoners van land, taalgebied en gewest, alsook aan buitenlanders.

4.1. In het vorige advies is erop gewezen dat een dergelijke ongelijke behandeling stuit op bezwaren gegrond op artikel 7 van de Grondwet, alsmede op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, van het Arbitragehof en van de Raad van State. Er is ook gewezen op het Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden : geen enkel van de aangehaalde uitzonderingen op het in dat Protocol beschermde recht om zich vrij te verplaatsen en er in vrijheid woonplaats te kiezen, kan redelijkerwijze in aanmerking worden genomen om het voorstel, wat dit aspect betreft, te rechtvaardigen.

4.2. Ten overvloede kan erop worden gewezen dat het discriminatieverbod ongerechtvaardigde ongelijkheden verbiedt "op welke grond ook", zoals uitdrukkelijk is

.../...

bepaald in artikel 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden : de lijst van gewraakte onderscheiden die in dezelfde bepaling is opgenomen is uiteraard slechts exemplatief, zoals blijkt uit het woord "zoals" dat de lijst voorafgaat. Het volstaat dus niet te stellen, zoals in de verantwoording bij de besproken amendementen, dat "iedereen gelijk wordt behandeld en er geen discriminatie is op grond van huidskleur, ras, afstamming of nationaliteit". Het voorstel houdt immers een discriminatie in op grond van het bestaan of niet bestaan van maatschappelijke en economische bindingen met een bepaalde gemeente.

4.3. Bij het beoordelen van de discriminatie wordt in de hiervoren vermelde rechtspraak nagegaan of de aangewende middelen redelijkerwijze evenredig zijn met het beoogde doel. Bij die beoordeling zal ermee rekening worden gehouden dat reeds nu met een gepaste en consequente aanwending van bestaande juridische middelen, zoals de gewestplannen, de gemeentelijke plannen van aanleg en de bouwvergunningen, een aantal wantoestanden kunnen worden verholpen die het voorstel van decreet met een nieuw instrumentarium poogt tegen te gaan.

5. Opdat het voorstel als een gewestelijke aangelegenheid zou kunnen worden gekwalificeerd, is het bovendien nodig om meer specifiek een huisvestingsdoel na te streven, namelijk in de gemeenten waar een abnormale stijging van de prijzen op de huur- of bouwmarkt wijst op schaarste, streven naar een rechtvaardige en doelmatige verdeling van woon-

.../...

ruimte onder de burgers. Daartoe kan, zoals in de Nederlandse Woonruimtetwet, in de gemeenten waar te weinig woongelegenheden beschikbaar komen, door het invoeren van een woonvergunning ernaar gestreefd worden dat degenen die het meest dringend een woning nodig hebben het eerst aan bod komen. Daarvoor kunnen selectiecriteria vooropgesteld worden die wel pertinent zijn ten aanzien van een aldus geherformuleerd doel, zoals er trouwens in het voorstel en in de amendementen een aantal zijn opgenomen.

In Nederland zijn die vergunningen echter direct gekoppeld aan een bepaalde woonruimte en geven ze niet, zoals in het voorliggend (geamendeerd) voorstel lijkt te worden gedaan, een abstract recht op vestiging in de gemeente. Opdat de Vlaamse Raad ter zake bevoegd zou zijn, dient men het voorstel dus zo om te werken dat een wel bepaalde woonruimte ter beschikking wordt gesteld (of toelating wordt gegeven om een bepaalde woonruimte te kopen of te huren) eerder dan dat een abstract recht op vestiging wordt verleend.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter,
	W. DEROOVER,	staatsraden,
	J. VERMEIRE,	
	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. K. VERMASSEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.