

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 31.837/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 15 juni 2001 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende de mogelijkheid voor de gemeenten het woonrecht aan bepaalde voorwaarden te onderwerpen" (Parl. St., Vl. Parl., 2000-01, nr. 593/1), heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 4 december 2001, 30 april 2002, 14 januari 2003 en 25 maart 2003, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORSTEL

1. Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet strekt ertoe in de mogelijkheid te voorzien voor een gemeenteraad om te beslissen de bewoning van bepaalde delen van de gemeente en/of bepaalde soorten van woongelegenheden in de gemeente te onderwerpen aan een woonvergunning. Die mogelijkheid geldt enkel voor gemeenten waar de prijzen voor de verkoop of het verhuren van woningen of gronden abnormaal hoog of abnormaal verhoogd zijn (artikel 2 van het voorstel). De Vlaamse regering bepaalt jaarlijks welke prijzen en prijsstijgingen als abnormaal beschouwd moeten worden (artikel 3).

De Vlaamse regering kan nader bepalen welke stedenbouwkundige gebieden en welke soorten van woongelegenheden in aanmerking komen voor het bedoelde woonvergunningsstelsel (artikel 4).

Bij het invoeren van de woonvergunningsregeling kan de gemeenteraad bepalen dat enkel personen die aan bepaalde voorwaarden voldoen voor een woonvergunning in aanmerking komen (artikel 5).

Eén van die voorwaarden kan het inkomen betreffen. Onder een bepaald bedrag van inkomen, vastgesteld door de Vlaamse regering, heeft de aanvrager een woonrecht (artikel 5, 1°).

Een andere voorwaarde heeft betrekking op de maatschappelijke binding met de gemeente. De aanvrager moet een redelijk, met de lokale samenleving verband houdend belang hebben om zich ter plaatse te vestigen. Dit redelijk belang moet blijken uit de omstandigheid dat de aanvrager, hetzij sinds twee jaar onafgebroken woonachtig is in de gemeente of de omliggende regio, hetzij buiten de gemeente woont maar kan aantonen voordien zes jaar in de gemeente of de omliggende regio woonachtig te zijn geweest (artikel 5, 2°, a) en b)).

Ten slotte kan een economische binding met de gemeente als voorwaarde in aanmerking worden genomen. Om te voldoen aan die voorwaarde, moet de aanvrager of één van zijn huisgenoten in de gemeente of in de omliggende regio werkzaamheden verrichten die gemiddeld minstens een halve werkweek in beslag nemen (artikel 5, 3°).

.../...

Het ontwerp van gemeenteraadsbesluit tot invoering van het woonvergunningsstelsel moet aan de Vlaamse regering worden voorgelegd voor nazicht en overleg (artikel 6).

Tegen de beslissingen welke het college van burgemeester en schepenen neemt inzake de aanvragen om woonvergunning, kan door alle belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de Vlaamse regering (artikel 8).

2. Zoals in de toelichting bij het voorstel wordt aangegeven, neemt het voorliggende voorstel in belangrijke mate de bepalingen over van het voorstel van decreet dat in 1990 werd ingediend door de heer Suykerbuyk en c.s.⁽¹⁾. Over dit voorstel werd op 9 juli 1991 door de afdeling wetgeving van de Raad van State advies 20.783/8 gegeven, waarna door de heren Suykerbuyk en Van Vaerenbergh in 1992 enkele amendementen werden ingediend op het oorspronkelijke voorstel⁽²⁾. Over deze amendementen heeft de Raad van State op 22 september 1992 advies 21.699/8 gegeven⁽³⁾.

3. Tussen het voor advies voorliggende voorstel en de voornoemde voorstellen kunnen de volgende verschilpunten worden vastgesteld :

- er wordt geen gewag meer gemaakt van het beperken van de bewoning tot een jaarlijks te bepalen maximum. In het voorliggende voorstel wordt voorzien in het vergunningsplichtig maken van de bewoning van bepaalde delen van de gemeenten en/of bepaalde soorten woongelegenheden;

(1) Zie het voorstel van decreet "houdende de mogelijkheid voor de gemeenten het woonrecht aan bepaalde voorwaarden te onderwerpen" (Parl. St., Vl. R., 1989-90, nr. 302/1).

(2) Zie Parl. St., Vl. R., B.Z. 1992, nr. 120/2.

(3) Deze amendementen gaven overigens aanleiding tot een procedure waarbij de Raad van de Franse Gemeenschap zich beriep op een belangenconflict. In zijn advies 22.617/VR van 20 juli 1993, op grond van artikel 32, § 6, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, oordeelde de afdeling wetgeving dat het conflict echter niet vrij was van een bevoegdheidsconflict.

- bij de voorwaarden waaronder een woonvergunningsstelsel kan worden opgezet, is enkel nog sprake van de verkoop- en verhuurprijzen. Een (abnormale) toename van de bevolking is niet meer vereist;
- inzake de voorwaarden voor de toekenning van de vergunning is er geen sprake meer van voorrangsregels.

4. Het voorliggende voorstel van decreet is op sommige punten vaag en onduidelijk, zodat een goed begrip van de precieze draagwijdte van het voorstel bemoeilijkt wordt.

4.1. Op grond van artikel 2 van het voorstel kan de gemeenteraad, onder bepaalde voorwaarden, beslissen "de bewoning van bepaalde delen van de gemeente en/of van bepaalde soorten van woongelegenheden" in de gemeente te onderwerpen aan een woonvergunning.

Het is niet duidelijk hoe dit voorschrift zich verhoudt tot artikel 4 van het voorstel, naar luid waarvan de Vlaamse regering de stedenbouwkundige gebieden en de soorten van woongelegenheden kan bepalen die voor een woonvergunningsstelsel in aanmerking kunnen komen.

4.2. In artikel 5 van het voorstel wordt bepaald dat de gemeenteraad "kan" bepalen dat enkel personen die aan één van de voorwaarden inzake inkomen of inzake maatschappelijke of economische binding voldoen, voor een woonvergunning in aanmerking komen.

In verband met die bepaling is het niet duidelijk of de gemeenteraad, wanneer hij beslist een woonvergunningsstelsel in te voeren, al dan niet verplicht is de voornoemde voorwaarden te hanteren, dan wel of hij andere voorwaarden of helemaal geen voorwaarden kan vereisen.

BEVOEGDHEID

5.1. Luidens artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoort tot de bevoegdheid van de gewesten "de huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid".

Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof hebben de grondwetgever en de bijzondere wetgever, voorzover zij er niet anders over hebben beschikt, aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden en is, bij artikel 6, § 1, IV, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, de aangelegenheid van de huisvesting in haar geheel naar de gewesten overgeheveld ⁽⁴⁾.

Principieel moet het Vlaamse Gewest dan ook bevoegd worden geacht om een stelsel van woonvergunningen in te voeren ⁽⁵⁾. Zo komt het ook toe aan de gewesten om maatregelen te nemen om de beschikbaarheid van woningen op de woningmarkt te verzekeren teneinde het recht op wonen te waarborgen ⁽⁶⁾.

5.2. In de voornoemde adviezen 20.783/8 en 21.699/8 over respectievelijk de parlementaire initiatieven nrs. 302/1 en 120/2, heeft de Raad van State weliswaar geoordeeld dat, waar het gewest principieel bevoegd is om een stelsel van woonvergunningen in te voeren, de gewestwetgever nochtans niet bevoegd is om een abstract recht op vestiging in de gemeenten in te stellen, waardoor op het terrein zou worden getreden van de federale overheid.

⁽⁴⁾ Zie o.m. Arbitragehof, 25 april 1995, nr. 36/95, overweging B.3.

⁽⁵⁾ Zie het voornoemde advies nr. 20.783/8, opmerking 3.4.

⁽⁶⁾ Zie advies 25.688/2 van 16 december 1996 over een wetsvoorstel "streckende om leegstaande onroerende goederen op de markt van de huurwoningen te brengen teneinde te kunnen voldoen aan de vraag naar woongelegenheden", waarin de Raad van State stelde dat "(een) regeling ... (die) ertoe (strekt) om ... «vastgoedbeheerders» ... de mogelijkheid te bieden om ... de uitoefening van het recht op wonen (te) waarborgen door de beschikbaarheid te verzekeren van de goederen die voor bewoning bestemd zijn", ressorteert onder het huisvestingsbeleid, dat een gewestelijke bevoegdheid is (Parl. St., Senaat, 1996-97, nr. 1-166/2).

In het voorliggende voorstel wordt echter niet langer gewag gemaakt van het beperken van de bewoning tot een jaarlijks te bepalen maximum. Thans wordt voorzien in het vergunningsplichtig maken van de bewoning van bepaalde delen van de gemeenten en/of bepaalde soorten woongelegenheden, die eventueel door de Vlaamse regering nader zijn bepaald.

Zulks lijkt tegemoet te komen aan het bezwaar van de Raad van State dat de voornoemde voorstellen eigenlijk een abstract recht op vestiging in de gemeenten in het leven riepen.

In verband met de voorwaarden waaronder door de gemeenten een woonvergunningsstelsel kan worden ingericht, is enkel nog sprake van de verkoop- en verhuurprijzen. Een (abnormale) toename van de bevolking is niet meer vereist.

Zo wordt tegemoet gekomen aan het bezwaar dat de maatregel de plaatselijke bevolking in haar geheel zou willen beschermen tegen de gevolgen van inwijking en niet zozeer (goedkope) huisvesting zou beogen te bevorderen.

Het voorstel lijkt aldus beter te passen in het huisvestingsbeleid ⁽⁷⁾.

GRONDRECHTEN

6. Het voorliggende voorstel dient te worden getoetst aan het recht op vrije woonstkeuze, het recht op eigendom alsmede aan het gelijkheidsbeginsel.

6.1. De toepassing van artikel 5 van het voorstel van decreet kan tot gevolg hebben dat sommige personen, die niet voldoen aan één van de in dit artikel gestelde voorwaarden, niet voor een woonvergunning in aanmerking komen in bepaalde delen van

⁽⁷⁾ Zulks is des te meer het geval als men voor ogen houdt dat huisvestingsbeleid niet enkel gericht is op de zwakkere die geen woning vindt. Binnen het huisvestingsbeleid kan bijvoorbeeld ook begrepen worden het aantrekkelijk maken voor gegoede personen of gezinnen om in een bepaalde zone te wonen. Huisvestingsbeleid is aldus niet enkel gericht op schaarste op de markt. Het kan ook bestaan in het doelmatig en rechtvaardig verdelen van een teveel aan woonruimte, bijvoorbeeld het aantrekkelijk maken door middel van premies, van bepaalde woonruimten in het centrum van de stad.

de gemeente of voor de bewoning van bepaalde soorten van woongelegenheden. De bedoelde voorwaarden hebben betrekking hetzij op het inkomen, hetzij op de maatschappelijke binding met de gemeente, hetzij op de economische binding met de gemeente.

De vraag rijst of een dergelijke regeling geen schending inhoudt van het recht op vrije woonstkeuze.

6.1.1. Voor het antwoord op deze vraag moet rekening gehouden worden met artikel 12 van de Grondwet, dat de persoonlijke vrijheid waarborgt, waarvan het recht om vrij zijn woonplaats te kiezen een essentieel aspect vormt.

Ook het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, met name artikel 2 van het Vierde Protocol, bepaalt dat "eenieder die zich wettig op het 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 voornoemd 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 of van de openbare veiligheid, ter handhaving van de 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".

Ten slotte bepaalt lid 4 van voornoemd artikel 2, dat het recht om vrij een woonplaats te kiezen "ook, in bepaaldelijk omschreven gebieden, (kan) worden gebonden aan bij wet voorziene beperkingen, welke gerechtvaardigd worden door het openbaar belang in een democratische samenleving".

6.1.2. Het voorgestelde stelsel van woonvergunningen zal worden ingevoerd bij decreet, zodat te dezen voldaan is aan de eerste voorwaarde bedoeld in artikel 2, leden 3 en 4, van het Vierde Protocol.

6.1.3. De voorgestelde beperkingen dienen ook een doel na te streven als bedoeld in voornoemd artikel 2, leden 3 of 4.

.../...

De doelstelling van het voorliggende voorstel wordt in de toelichting als volgt verwoord :

"Een van de doelstellingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bestaat erin de verdere uitdijing van het stedelijk gebied in Vlaanderen te beperken en het karakter van het landelijk gebied te bewaren.

Om dat doel te realiseren wordt de toename van de woongelegenheden in het landelijk gebied in beginsel beperkt tot diegene die nuttig is met het oog op de natuurlijke bevolkingsaangroei.

...

De schaarste die het Ruimtelijk Structuurplan op de woningmarkt in landelijke gebieden doet ontstaan, leidt ertoe, zeker wanneer er, naast druk uit het Vlaamse stedelijke gebied, ook druk vanuit Nederland op deze markt bestaat, dat de grondprijzen in het landelijk gebied in die mate stijgen dat ze onbetaalbaar worden voor de meeste jonge gezinnen die de natuurlijke bevolkingsaangroei van een gemeente uitmaken.

...

Dit voorstel van decreet wil voorzien in deze leemte opdat deze jonge gezinnen toch een betaalbare grond of woning in hun eigen gemeente zouden kunnen verwerven".

Die doelstelling komt erop neer dat men zich, voor het invoeren van een beperking van het recht op vrije woonstkeuze van de een, wenst te beroepen op de bescherming van het recht op vrije woonstkeuze van de ander, hetgeen op zich een geoorloofd oogmerk lijkt te zijn.

6.1.4. De beperking van het recht op vrije woonstkeuze dient ten slotte "nodig te zijn in een democratische samenleving" om voornoemde doelstelling te bereiken.

Uit de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens blijkt te moeten worden afgeleid dat het begrip "noodzaak" het bestaan van een dwingende sociale behoefte impliceert. De beperkende maatregel dient in een redelijk evenredigheidsverband te staan met het nagestreefde doel ⁽⁸⁾.

Om in overeenstemming te zijn met het evenredigheidsbeginsel, dient de beperking van het recht op vrije woonstkeuze een fundamenteel belang te dienen dat behartenswaardig is in de democratische samenleving.

⁽⁸⁾ Arrest Lingens van 8 juli 1986, Publ. Cour, reeks A, nr. 103, pp. 25-26, §§ 39-40; arrest Gillow van 24 november 1986, o.c., nr. 109, p. 22, § 55.

Het voorstel van decreet moet worden beoordeeld aan de hand van de in het voorstel opgenomen criteria, op grond waarvan personen al dan niet uitgesloten kunnen worden van een bewoning in een bepaald gebied van een gemeente of in bepaalde woongelegenheden op het gemeentelijk grondgebied.

6.1.4.1 De in artikel 5, 1°, van het voorstel vervatte regeling, op grond waarvan bepaalde personen kunnen worden uitgesloten van het woonrecht, omdat hun inkomen een door de Vlaamse regering vast te stellen grens overschrijdt, lijkt in een redelijk evenredigheidsverband te staan tot het beoogde doel. De ingeroepen reden - met name economisch zwakkeren een woonrecht waarborgen - lijkt te beantwoorden aan de door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens gestelde criteria.

Door een woonvergunning voor te behouden aan personen met een inkomen dat beneden een door de Vlaamse regering te bepalen maximum blijft, geeft het voorstel van decreet bovendien uitvoering aan het recht op behoorlijke huisvesting voor eenieder, zoals bepaald in artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet.

6.1.4.2. Een andere mogelijke voorwaarde die de gemeenteraad zou kunnen opleggen om in aanmerking te komen voor een woonvergunning, heeft betrekking op "de maatschappelijke binding met de gemeente". De aanvrager moet een redelijk, met de lokale samenleving verband houdend belang hebben om zich ter plaatse te vestigen. Dit redelijk belang moet blijken uit de omstandigheid dat de aanvrager, hetzij sinds twee jaar onafgebroken woonachtig is in de gemeente of de omliggende regio, hetzij buiten de gemeente woont, maar kan aantonen voordien zes jaar in de gemeente of de omliggende regio woonachtig te zijn geweest (artikel 5, 2°, van het voorstel).

In de toelichting bij het voorstel wordt niet aangegeven met het oog op welk openbaar belang een dergelijke beperkende maatregel wordt genomen. De maatregel komt erop neer dat aan de private belangen van de ene groep voorrang wordt gegeven op de private belangen van de andere groep, zonder dat er daarvoor een verantwoording wordt gegeven. Door de woonvergunning voor te behouden aan personen die reeds een band hebben (artikel 5, 2°, a) of hebben gehad (artikel 5, 2°, b) met de gemeente, wordt het recht om vrij woonplaats te kiezen (artikel 2 van het Vierde Protocol) op een onevenredige wijze beperkt. Het voorstel kan hier immers neerkomen op een inwijkingsverbod, dat het principiële recht op vrije woonstkeuze van inwijkelingen illusoir maakt en dat daarenboven

geen rekening houdt met andere zwaarwegende belangen - bijvoorbeeld van familiale of sociale aard - die personen kunnen hebben om zich in een gemeente te vestigen.

6.1.4.3. Luidens artikel 5, 3°, van het voorstel kan de gemeenteraad ook personen uitsluiten van het verkrijgen van een woonvergunning, indien zij geen "economische binding met de gemeente" hebben : de aanvrager of één van zijn huisgenoten moet in de gemeente of in de omliggende regio werkzaamheden verrichten die gemiddeld minstens een halve werkweek in beslag nemen.

Betreffende dit criterium wordt geen toelichting gegeven. De indieners van het voorstel zullen dan ook voldoende moeten aangeven waarop het criterium is gebaseerd, en meer bepaald nader specificeren in welk openbaar belang het opleggen van een dergelijke voorwaarde kan kaderen. Bij ontstentenis hiervan is het gehanteerde criterium niet aanvaardbaar.

6.2. De voorgestelde regeling kan tot gevolg hebben dat personen, die buiten de gemeente wonen, maar in de gemeente waar een woonvergunningsstelsel werd opgezet, (bewoonbare) eigendom hebben, behouden of verwerven, aan zekere beperkingen worden onderworpen wat de uitoefening van hun eigendomsrecht betreft. De eigenaar van het (bewoonbare) goed wordt weliswaar niet van zijn goederen beroofd, maar hem wordt wel in zekere mate belet bijvoorbeeld vrij te beslissen het goed voor bewoning te verhuren.

De regeling moet dan ook worden beschouwd als een regeling van het gebruik van eigendom, in de zin van artikel 1, tweede lid, van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europese Verdrag over de rechten van de mens.

Opdat een maatregel met voornoemd artikel 1, tweede lid, verenigbaar zou zijn, dienen drie voorwaarden te zijn vervuld, met name dat de maatregel in overeenstemming moet zijn met de nationale wet, dat de maatregel een doel van algemeen belang moet nastreven en dat de maatregel in evenredigheid moet staan met het nagestreefde doel.

De eerste twee voorwaarden lijken te dezen te zijn vervuld ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Zie in dit verband supra nrs 6.1.2 en 6.1.3.

Wat de derde voorwaarde betreft, wordt verwezen naar opmerking 6.1.4.2 van dit advies. De Raad van State wijst er daarenboven op dat aan de vereiste van evenredigheid niet is voldaan wanneer het voorstel tot gevolg zou hebben dat een verhuurder zijn woning niet meer kan verhuren, tenzij aan personen, bijvoorbeeld die bedoeld in artikel 5, 1°, die niet in staat zijn de gevraagde huurprijs te betalen.

6.3. Het voorstel hanteert een maatschappelijke of een economische binding met de gemeente als criterium voor het verlenen van een woonvergunning. Door die beide criteria wordt het recht op woonstkeuze in een gemeente onthouden aan andere inwoners van land, taalgebied en gewest, alsook aan buitenlanders.

Een dergelijke ongelijke behandeling kan stuiten op bezwaren gegrond op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, op artikel 14 E.V.R.M. alsmede op de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, van het Arbitragehof en van de Raad van State.

Bij het beoordelen van de ongelijke behandeling die het voorstel inhoudt ten nadele van personen met vergelijkbare belangen om zich in de erin bedoelde gemeenten te vestigen, kunnen dezelfde bezwaren naar voren worden gebracht als die vermeld sub 6.1.4 van dit advies. Bovendien zal ermee rekening dienen te worden gehouden dat reeds nu met een gepaste en consequente aanwending van bestaande juridische middelen, zoals de ruimtelijke structuurplanning en de bouwvergunningen, een aantal wantoestanden kunnen worden verholpen die het voorstel van decreet met een nieuw instrumentarium poogt tegen te gaan.

7. De conclusie is dan ook dat het voorstel, in de mate zoals hiervóór aangegeven, strijdig is met het recht op vrije woonstkeuze, het eigendomsrecht en het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, J. SMETS,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER