

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.315/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 28 oktober 2005 door de Vlaamse minister van Buitenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende wijziging van decretale bepalingen inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid", heeft op 17 november 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in verschillende decreten inzake de aangelegenheid van de huisvesting. In hoofdzaak worden daarbij wijzigingen aangebracht in het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (hierna: de Vlaamse Wooncode).

Die wijzigingen houden hoofdzakelijk verband met de bestuurlijke vernieuwing, zoals die vorm heeft gekregen in het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 en het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden. Deze bestuurlijke vernieuwing heeft aanleiding gegeven tot een aanpassing van de sectorale wetgeving.

Oorspronkelijk ging te dezen de sectorale hervorming uit van één beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO). Thans wenst de Vlaamse Regering een opsplitsing over, enerzijds, een beleidsdomein Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed, en, anderzijds, een beleidsdomein Wonen.

Te dien einde brengt het ontworpen decreet de noodzakelijke decretale aanpassingen aan inzake het beleidsdomein "Wonen" en richt het een strategische adviesraad "Vlaamse Woonraad" op (artikel 23 van het ontwerp), alsmede het extern verzelfstandigd agentschap "Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen" (artikelen 33 tot 35 van het ontwerp).

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 44

3. Het ontworpen artikel 43 verleent aan de huurder van een sociale huurwoning het recht om de door hem gehuurde woning aan te kopen onder bepaalde voorwaarden.

3.1. Over dit zogenaamde "kooprecht" heeft de Raad van State, in zijn advies 37.754/1/3 van 27 en 28 oktober 2004 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 24 december 2004 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005 ⁽²⁾ het volgende opgemerkt:

"Hoofdstuk VIII - Kooprecht van sociale woningen

Artikel 58

9.1. Dit artikel beoogt in het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode een artikel 45*bis* in te voegen, dat ertoe strekt het voorkooprecht van de sociale huurder te regelen.

9.2. Blijkens de memorie van toelichting wil de Vlaamse regering met deze bepaling uitvoering geven aan het arrest nr. 115/2004 van 30 juni 2004 van het Arbitragehof. In dit arrest heeft het Hof artikel 21 van het decreet van 20 december 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003 vernietigd. Bij dat artikel was de laatste zin van artikel 45, § 4, derde lid, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode vervangen als volgt:

«De zittende huurder heeft het recht om de gehuurde woning te verwerven volgens de door de Vlaamse regering te bepalen voorwaarden.»

Volgens het Arbitragehof konden de sociale huisvestingsmaatschappijen door die bepaling verplicht worden de eigendom van een woning over te dragen. Die verplichte eigendomsoverdracht moest worden beschouwd als een maatregel die onder de werkingssfeer van artikel 16 van de Grondwet viel. Door de Vlaamse regering zonder voldoende nauwkeurige aanwijzingen te machtigen om de voorwaarden te bepalen voor het verwerven van de door de zittende huurder gehuurde woning, miskende deze decreetsbepaling het wettigheidsbeginsel neergelegd in artikel 16 van de Grondwet.

⁽²⁾ De regeling inzake dit kooprecht die in het voorontwerp van decreet van 24 december 2004 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005 was opgenomen, is achteraf niet opgenomen in de tekst van het ontwerp zoals die is voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

Met het thans ontworpen artikel 45*bis* wil de Vlaamse regering het kooprecht van de sociale huurder opnieuw invoeren, rekening houdend met de overwegingen van dit arrest.

Het komt de Raad van State, afdeling wetgeving, voor dat de ontworpen bepaling thans in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 16 van de Grondwet.

9.3. Zoals de Raad van State reeds benadrukte in zijn advies 36.115/3 van 25 november 2003 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering «tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 11 mei 1999 betreffende de voorwaarden en modaliteiten van overdracht van onroerende goederen door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en de sociale huisvestingsmaatschappijen in uitvoering van de Vlaamse Wooncode», moet nog worden nagegaan of de in artikel 45*bis* ontworpen regeling geen buitensporige aantasting inhoudt van het eigendomsrecht van de sociale huisvestingsmaatschappijen ⁽³⁾. Met name moet worden nagegaan of die regeling wel in overeenstemming is met de andere voorwaarden van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het 1^{ste} Protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens.

In dit verband moet worden onderzocht of de ontworpen regeling een billijk evenwicht handhaaft tussen het eigendomsrecht van de sociale huisvestingsmaatschappijen, enerzijds, en het algemeen belang dat door de overheid wordt nagestreefd, anderzijds ⁽⁴⁾.

Wat het eigendomsrecht van de sociale huisvestingsmaatschappijen betreft, moet worden vastgesteld dat die maatschappijen krachtens het ontworpen artikel 45*bis* van de Vlaamse Wooncode niet langer in de mogelijkheid zijn om zelf te bepalen welke sociale huurwoningen op welk ogenblik worden verkocht. Aan die maatschappijen wordt evenwel een verkoopprijs gewaarborgd, die zij mogen vaststellen binnen een marge van 100 tot 115 percent van de waarde, zoals geraamd door een ontvanger der registratie of een commissaris van het comité tot aankoop (ontworpen artikel 45*bis*, § 5, eerste lid). Bovendien zal de Vlaamse regering de modaliteiten bepalen waarbinnen de sociale huisvestingsmaatschappij verplicht is de opbrengsten uit de verkoop te investeren in de aangroei van haar patrimonium (ontworpen artikel 45*bis*, § 3, tweede lid), hetgeen betekent dat de maatschappij niet hoeft achter te blijven met alleen maar onaantrekkelijke woningen.

Daartegenover staat dat de sociale huisvestingsmaatschappijen zelf een instrument zijn voor de verwezenlijking van het woonbeleid van het Vlaamse Gewest, waarvan de financiering in belangrijke mate gedragen wordt door het Gewest en de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij. De ontworpen bepalingen passen in dat woonbeleid. Ze beogen een gelijkheid tussen woonbehoeftige sociale huurders te waarborgen. Het recht van de huurder om een sociale woning te verwerven wordt bovendien aan een aantal beperkende voorwaarden onderworpen. Zo geldt dat recht enkel voor de zittende huurder zelf, moet de woning gedurende

⁽³⁾ De sociale huisvestingsmaatschappijen zijn burgerrechtelijke rechtspersonen die de vorm aannemen van een coöperatieve of naamloze vennootschap met een sociaal oogmerk (zie artikel 40, § 2, van de Vlaamse Wooncode).

⁽⁴⁾ Rdpl. E.H.R.M., 21 februari 1986, James/Verenigd Koninkrijk, Publ. Court, reeks A, vol. 98-B, p. 34, § 50.

minstens tien jaar als sociale huurwoning beschikbaar zijn gesteld, en moet de betrokken huurder die woning gedurende minstens vijf jaar zelf als huurder betrokken hebben (ontworpen artikel 45*bis*, § 1). Ook maakt een bepaalde categorie van woningen geen voorwerp uit van het kooprecht van de sociale huurder (ontworpen artikel 45*bis*, § 2), en kan de Vlaamse regering tijdelijke uitzonderingen toestaan en de modaliteiten ervan bepalen wanneer het uitoefenen van het kooprecht een onredelijke en aantoonbare invloed heeft op het patrimonium van de sociale huisvestingsmaatschappij of de gemiddelde basishuurprijs berekend over het ganse patrimonium (ontworpen artikel 45*bis*, § 3, eerste lid). Ten slotte blijft de voorwaarde bestaan dat de koper de woning gedurende minstens 20 jaar in volle eigendom dient te houden, en heeft de sociale huisvestingsmaatschappij, in geval van niet-naleving van die voorwaarde, het recht om een schadevergoeding te vorderen of zelfs om de verkochte woning weder in te kopen (artikel 84 van de Vlaamse Wooncode).

Gelet op het geheel van de bepalingen i.v.m. het sociale woonbeleid, lijkt de conclusie te zijn dat de ontworpen regeling, in zoverre ze de voorwaarden bepaalt waaronder het recht van de sociale huurder op de verwerving van de door hem gehuurde woning kan worden uitgeoefend, geen onevenredige aantasting inhoudt van het recht van de sociale huisvestingsmaatschappijen op eerbiediging van hun eigendomsrecht. De Raad van State meent in dit verband een bijzonder gewicht te moeten toekennen aan het feit dat het eigendomsrecht zelf van de sociale huisvestingsmaatschappijen samenhangt met de doelstellingen van het woonbeleid van de Vlaamse overheid.

3.2. Hoewel de tekst van het ontworpen artikel 43 niet volledig overeenstemt met het hiervóór vermelde artikel 58 (ontworpen artikel 45*bis* van de Vlaamse Wooncode) (zie opmerking 3.1), kan de conclusie uit dit advies worden herhaald, namelijk dat uit het geheel van de bepalingen in verband met het sociale woonbeleid blijkt dat de ontworpen regeling, in zoverre ze de voorwaarden bepaalt waaronder het recht van de sociale huurder op de verwerving van de door hem gehuurde woning kan worden uitgeoefend, geen onevenredige aantasting inhoudt van het recht van de sociale huisvestingsmaatschappijen op eerbiediging van hun eigendomsrecht, en dit in acht genomen het gegeven dat het eigendomsrecht zelf van de sociale huisvestingsmaatschappijen samenhangt met de doelstellingen van het woonbeleid van de Vlaamse overheid.

Artikel 47

4. Het ontworpen artikel 47, § 2, eerste volzin, luidt als volgt:

"Onder de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt, kan de toezichthouder een administratieve geldboete opleggen aan de sociale huisvestingsmaatschappij die, na schriftelijk in gebreke te zijn gesteld, een

.../...

overtreding handhaaft van de bepalingen van de Vlaamse Wooncode of van haar uitvoeringsbesluiten of die een vergelijkbare overtreding pleegt als vermeld in de ingebrekestelling."

Die bepaling is dermate onduidelijk dat het aanleiding kan geven tot interpretatieproblemen, en alzo de rechtszekerheid in het gedrang kan brengen.

De ontworpen bepaling dient dan ook te worden herschreven, opdat daaruit duidelijk de draagwijdte ervan zou blijken.

Artikel 77

5. Naar luid van artikel 77, tweede lid, van het ontwerp heeft artikel 15 van het ontwerp "uitwerking met ingang van 5 augustus 2004".

De Raad van State wenst erop te wijzen dat terugwerkende kracht enkel kan worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden ⁽⁵⁾. Enkel indien de terugwerkende kracht van dat artikel hierin valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De Raad van State moet dan ook op dit punt een voorbehoud maken.

⁽⁵⁾ Zie bijv. Arbitragehof, nr. 30/2004, 3 maart 2004, overw. B.5, Arbitragehof, nr. 73/2004, 5 mei 2004, overw. B.6.1, en Arbitragehof, nr. 193/2004, 24 november 2004, overw. B.8.4.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT