

Rolnummer 5877
Arrest nr. 64/2015 van 21 mei 2015

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 40 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij arrest nr. 226.631 van 7 maart 2014 in zake de cvba-so « Merelbeekse Sociale Woningen » tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 17 maart 2014, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 40, en meer in het bijzonder de daarin vervatte paragrafen 1, 3 en 5 [lees : paragrafen 1, tweede lid, 5°, en 3] van de Vlaamse Wooncode van 29 april 2011, het gelijkheidsbeginsel zoals dit wordt omschreven in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat deze bepalingen voorschrijven dat de sociale huisvestingsmaatschappijen de door de Vlaamse regering opgelegde modelstatuten moeten aannemen waarvan artikel 14 een uitzondering bevat op artikel 661, 4° van het Wetboek Vennootschappen, zodat met betrekking tot het stemrecht en de deelname aan de stemming in vennootschappen met een sociaal oogmerk andere regels gelden dan ten opzichte van andere vennootschappen ? »;

2. « Schendt artikel 40, en meer in het bijzonder de daarin vervatte paragrafen 1, 3 en 5 [lees : paragrafen 1, tweede lid, 5°, en 3] van de Vlaamse Wooncode van 29 april 2011, het gelijkheidsbeginsel zoals dit wordt omschreven in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat deze bepalingen voorschrijven dat de sociale huisvestingsmaatschappijen de door de Vlaamse regering opgelegde modelstatuten moeten aannemen waarvan artikel 14 een uitzondering bevat op artikel 661, 4° van het Wetboek Vennootschappen, zodat met betrekking tot de deelname aan de stemming in vennootschappen met een sociaal oogmerk andere regels gelden voor de private aandeelhouders dan voor de publiekrechtelijke aandeelhouders ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de cvba-so « Merelbeekse Sociale Woningen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Matthys, advocaat bij de balie te Gent;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Roets, Mr. E. Cloots en Mr. S. Sottiaux, advocaten bij de balie te Antwerpen.

Bij beschikking van 3 maart 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 25 maart 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 25 maart 2015 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De cvba-so « Merelbeekse Sociale Woningen » heeft bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring ingesteld van een besluit waarbij de bevoegde Vlaamse minister uitspraak doet in een beroepsprocedure met toepassing van artikel 29bis, § 5, van de Vlaamse Wooncode.

De uitspraak heeft betrekking op een wijziging van de statuten van de verzoekende partij, die volgens de toezichthouder, daarin gevolgd door de bevoegde minister, niet in overeenstemming is met de door de Vlaamse Regering opgestelde modelstatuten.

Die modelstatuten houden een afwijking in van artikel 661, eerste lid, 4°, van het Wetboek van vennootschappen, die is toegestaan door artikel 40 van de Vlaamse Wooncode.

Aangezien de verzoekende partij aanvoert dat die laatste bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, doordat zij toestaat de private aandeelhouders en de publiekrechtelijke aandeelhouders van sociale huisvestingsmaatschappijen verschillend te behandelen, stelt de Raad van State de hoger aangehaalde prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Volgens de verzoekende partij voor de verwijzende rechter is er geen redelijke verantwoording voor de in de prejudiciële vragen vermelde verschillen in behandeling. Zij merkt op dat de private aandeelhouders in dezelfde mate door de decretale verplichtingen zijn gebonden als de publiekrechtelijke aandeelhouders, zodat mag worden aangenomen dat zij die even correct naleven. De vaststelling dat de afdeling wetgeving van de Raad van State geen opmerkingen heeft geformuleerd bij de in het geding zijnde bepaling, zou overigens niet aantonen dat de bepaling de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou kunnen doorstaan.

De verzoekende partij verwijst voor het overige naar een op 28 maart 2014 door de Vlaamse Regering goedgekeurd besluit, dat het aantal bestuurders van een sociale huisvestingsmaatschappij beperkt. Aangezien de private aandeelhouders op een algemene vergadering slechts met maximaal 10 percent van de aanwezige aandelen mogen stemmen, terwijl die beperking niet geldt voor de openbare besturen, zal dat verschil in behandeling ertoe leiden dat de private aandeelhouders hun bestuursmandaten zullen zien verminderen.

A.2. Volgens de Vlaamse Regering vinden de verschillen in behandeling, vermeld in de prejudiciële vragen, hun oorsprong enkel in artikel 40, § 3, tweede lid, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode.

Wat het eerste verschil in behandeling betreft, meent de Vlaamse Regering dat de twee categorieën van rechtspersonen niet vergelijkbaar zijn, aangezien het verschil in behandeling voortvloeit uit normen van verschillende bevoegde wetgevers. De bevoegdheid van de decreetgever om de vennootschapsvorm van de sociale huisvestingsmaatschappijen te regelen, steunt op de noodzaak om de gewestbevoegdheid inzake huisvesting op een zinvolle wijze te kunnen uitoefenen, wat in de zaak voor de verwijzende rechter niet wordt betwist. In elk geval zou het verschil in behandeling volgens de Vlaamse Regering objectief gerechtvaardigd zijn. De in het geding zijnde bepaling streeft een wettig doel na. De erin vervatte maatregel is pertinent en zij staat in een redelijke verhouding tot het nagestreefde doel.

Met betrekking tot het tweede verschil in behandeling zet de Vlaamse Regering de doelstelling van de maatregel nader uiteen. Die bestaat erin de determinerende invloed van de publiekrechtelijke actoren op de sociale huisvestingsmaatschappijen te waarborgen. Die maatschappijen zijn immers de uitvoerders van het sociale woonbeleid van de Vlaamse Regering, met inbegrip van de investeringsprogramma's voor de sociale huisvesting. Zij ontvangen bovendien aanzienlijke subsidies voor het bouwen, renoveren, verhuren en verkopen van sociale woningen. De maatregel ligt overigens in de lijn van de keuze die met het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 is gemaakt. Krachtens artikel 4, § 2, 3°, van dat decreet kunnen taken van beleidsuitvoering slechts aan autonome (extern verzelfstandigde) agentschappen worden toevertrouwd voor

zover een « reële mogelijkheid tot aansturing van het verzelfstandigde agentschap op grond van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit » wordt gewaarborgd.

A.3. Wat de vermeende niet-vergelijkbaarheid betreft, draait de verzoekende partij voor de verwijzende rechter de zaken om. Zij voert aan dat de aangeklaagde ongelijkheid haar oorzaak niet kan vinden in de bevoegdheidsverdeling tussen twee wetgevers, aangezien de gewestwetgever niet bevoegd was om af te wijken van de federale vennootschapswetgeving. De bevoegdheid inzake huisvesting zou het Vlaamse Gewest immers niet het recht verlenen om voor de sociale huisvestingsmaatschappijen, in de vorm van een vennootschap met een sociaal oogmerk, in een regeling te voorzien die afwijkt van de federale wetgeving inzake vennootschappen met een sociaal oogmerk.

Wat de evenredigheid van de maatregel betreft, merkt de verzoekende partij voor de verwijzende rechter op dat het aandeelhouderschap van de private partners weliswaar een vrijwillig karakter heeft, maar dat het tegelijk een economische noodzaak is, wil men het sociale oogmerk verwezenlijken. Een meer evenredige optie zou erin bestaan de in het geding zijnde maatregel uitsluitend op te leggen aan nog op te richten sociale huisvestingsmaatschappijen. Op die manier zouden de inschrijvers weten waarvoor ze zich engageren en zou de continuïteit van de werking van de bestaande huisvestingsmaatschappijen niet in het gedrang komen.

A.4. De Vlaamse Regering voert de lage participatiegraad van de overheid in de sociale huisvestingsmaatschappijen aan om het Hof van de evenredigheid van de maatregel te overtuigen. Aangezien het relatief weinig voorkomt dat de overheden participeren in een sociale huisvestingsmaatschappij, zou het niet onevenredig zijn dat de decreetgever hun determinerende invloed in dat beperkte aantal gevallen veilig heeft gesteld.

- B -

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op het stemrecht in de sociale huisvestingsmaatschappijen.

Krachtens artikel 40, § 1, eerste lid, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (hierna: Vlaamse Wooncode) kan de Vlaamse Regering vennootschappen met een maatschappelijk doel dat aan de doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid beantwoordt, als sociale huisvestingsmaatschappij erkennen.

Om voor erkenning in aanmerking te komen, en om die erkenning te behouden, moeten die vennootschappen aan bepaalde voorwaarden voldoen. Een van de voorwaarden bestaat erin dat zij de door de Vlaamse Regering opgestelde modelstatuten aannemen en zich ertoe verbinden hun statuten onmiddellijk aan te passen aan elke latere wijziging die de Vlaamse Regering in die modelstatuten aanbrengt (artikel 40, § 1, tweede lid, 5°, van de Vlaamse Wooncode).

De sociale huisvestingsmaatschappijen nemen bovendien de vorm aan van coöperatieve of naamloze vennootschappen met een sociaal oogmerk. Een vennootschap met een sociaal oogmerk is naar luid van artikel 661 van het Wetboek van vennootschappen een vennootschap die niet is gericht op de verrijking van haar vennoten. Het Wetboek van vennootschappen is van toepassing op de sociale huisvestingsmaatschappijen voor zover daarvan niet wordt afgeweken in de Vlaamse Wooncode of in de statuten (artikel 40, § 2, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode).

B.2.1. Artikel 40, § 2, van de Vlaamse Wooncode bepaalt :

«De sociale huisvestingsmaatschappijen nemen, zonder hun burgerlijk karakter te verliezen, de vorm aan van coöperatieve of naamloze vennootschappen met een sociaal oogmerk. Het Wetboek van vennootschappen is van toepassing op die maatschappijen voorzover daarvan niet wordt afgeweken in de Vlaamse Wooncode of in de statuten.

Artikel 661, eerste lid, 7° en 8°, van het Wetboek van vennootschappen is niet van toepassing op de sociale huisvestingsmaatschappijen.

[...] ».

B.2.2. Artikel 40, § 3, tweede lid, van dezelfde Code bepaalt :

«Als het Vlaamse Gewest, een provincie, gemeenten en openbare centra voor maatschappelijk welzijn gezamenlijk de meerderheid van het maatschappelijk kapitaal bezitten, moeten hun afgevaardigden gezamenlijk de meerderheid bezitten in de raad van bestuur. Artikel 661, eerste lid, 4°, van het Wetboek van Vennootschappen is niet op hen van toepassing ».

De prejudiciële vragen hebben in wezen betrekking op die bepaling, inzonderheid op de laatste zin ervan.

B.3. Artikel 661, eerste lid, 4°, van het Wetboek van vennootschappen, waarnaar artikel 40 van de Vlaamse Wooncode verwijst, bepaalt dat de statuten van een vennootschap met een sociaal oogmerk moeten

«bepalen dat niemand aan de stemming in de algemene vergadering mag deelnemen met meer dan een tiende van het aantal stemmen verbonden aan de vertegenwoordigde aandelen; dit percentage wordt op een twintigste gebracht wanneer een of meer vennoten de hoedanigheid hebben van personeelslid in dienst genomen door de vennootschap ».

B.4. Door te bepalen dat artikel 661, eerste lid, 4^o, van het Wetboek van vennootschappen niet van toepassing is op de publiekrechtelijke aandeelhouders in een sociale huisvestingsmaatschappij, voorziet artikel 40, § 3, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode in de mogelijkheid dat de statuten van de sociale huisvestingsmaatschappijen het aantal stemmen van de aandeelhouders, of van bepaalde aandeelhouders, niet beperken tot een tiende van het aantal stemmen verbonden aan de vertegenwoordigde aandelen.

Van die mogelijkheid heeft de Vlaamse Regering gebruik gemaakt. De modelstatuten voor een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid met een sociaal oogmerk zijn opgenomen in bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 tot vaststelling van de aanvullende voorwaarden en de procedure voor de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij en tot vaststelling van de procedure voor de beoordeling van de prestaties van sociale huisvestingsmaatschappijen. De modelstatuten voor een naamloze vennootschap met een sociaal oogmerk zijn opgenomen in bijlage 2 bij hetzelfde besluit.

Volgens artikel 14 van beide modelstatuten hebben het Vlaamse Gewest, de provincie, de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn evenveel stemmen als ze aandelen bezitten. Niemand van de overige vennoten mag aan de stemming deelnemen met meer dan één tiende van het aantal stemmen verbonden aan de vertegenwoordigde aandelen.

B.5. Met zijn prejudiciële vragen wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of artikel 40 van de Vlaamse Wooncode de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, doordat het de sociale huisvestingsmaatschappijen ertoe verplicht de voormelde modelstatuten aan te nemen, zodat met betrekking tot het stemrecht en de deelname aan de stemming in vennootschappen met een sociaal oogmerk andere regels gelden dan in andere vennootschappen (eerste prejudiciële vraag) en andere regels gelden voor de private aandeelhouders dan voor de publiekrechtelijke aandeelhouders (tweede prejudiciële vraag).

Aangezien de prejudiciële vragen betrekking hebben op de mogelijkheid tot afwijking, voor de sociale huisvestingsmaatschappijen, van de gewone regels voor vennootschappen met een sociaal oogmerk, meer bepaald van artikel 661, eerste lid, 4^o, van het Wetboek van vennootschappen, moet de eerste prejudiciële vraag aldus worden begrepen dat zij het verschil in behandeling onder de vennootschappen met een sociaal oogmerk betreft tussen de sociale huisvestingsmaatschappijen en de andere vennootschappen; de tweede prejudiciële vraag

moet aldus worden begrepen dat zij, binnen de sociale huisvestingsmaatschappijen, het verschil in behandeling betreft van private aandeelhouders ten aanzien van publiekrechtelijke aandeelhouders.

Gelet op de onderlinge samenhang van beide prejudiciële vragen, worden zij samen behandeld.

B.6. Op het vlak van het huisvestingsbeleid, dat een centrale rol speelt in de welvaart en het economisch beleid van de moderne samenleving, dient het Hof, daarbij rekening houdend met de verplichting die op grond van artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet voor de decreetgever geldt om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen, het oordeel van die decreetgever betreffende het algemeen belang te eerbiedigen, tenzij dat oordeel zonder redelijke verantwoording is.

B.7.1. Zoals in B.1 is vermeld, is een vennootschap met een sociaal oogmerk niet gericht op de verrijking van haar vennoten. Een dergelijke vennootschap kan bovendien slechts opereren als sociale huisvestingsmaatschappij indien ze daartoe erkend is door de Vlaamse Regering. De intrekking van de erkenning heeft van rechtswege de ontbinding van de vennootschap tot gevolg, waarbij het vermogen van de ontbonden vennootschap na de aanzuivering van het passief en de eventuele terugbetaling aan de vennoten van hun inbreng overgaat op een andere sociale huisvestingsmaatschappij.

In geval van erkenning, fusie of omvorming van een sociale huisvestingsmaatschappij heeft de Vlaamse Regering het recht namens het Vlaamse Gewest in te tekenen op ten hoogste één vierde van het maatschappelijk kapitaal van de sociale huisvestingsmaatschappij. Wanneer de openbare overheden (Vlaamse Gewest, provincies, gemeenten en openbare centra voor maatschappelijk welzijn) de meerderheid van het maatschappelijk kapitaal bezitten, moeten hun afgevaardigden de meerderheid bezitten in de raad van bestuur. Op eigen initiatief of op verzoek van de toezichthouder kan de Vlaamse Regering sancties opleggen aan een sociale huisvestingsmaatschappij, met name wanneer zij haar opdrachten niet behoorlijk uitvoert. De sanctie kan gaan tot een eventuele intrekking van de erkenning.

De essentiële opdracht van de sociale huisvestingsmaatschappijen bestaat erin de woonvoorwaarden van de woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden te verbeteren door te zorgen voor een voldoende aanbod van sociale huurwoningen en sociale koopwoningen. De financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen wordt in hoofdzaak gedragen door het Vlaamse Gewest.

Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de sociale huisvestingsmaatschappijen moeten worden beschouwd als de « bevoorrechte uitvoerders » van het Vlaamse woonbeleid, hetgeen overigens uitdrukkelijk wordt bevestigd in artikel 29 van de Vlaamse Wooncode.

B.7.2. In zoverre de sociale huisvestingsmaatschappijen als « bevoorrechte uitvoerders » van het Vlaamse woonbeleid moeten worden beschouwd, vermocht de decreetgever de nodige maatregelen te nemen opdat die maatschappijen een beleid voeren dat strookt met dat Vlaamse woonbeleid.

B.8. Gelet op het voorgaande en rekening houdend met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de decreetgever inzake het huisvestingsbeleid beschikt, zijn de in het geding zijnde verschillen in behandeling niet zonder redelijke verantwoording.

B.9. De prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 40, § 1 en § 3, tweede lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 21 mei 2015.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen