

Rolnummer 4477
Arrest nr. 47/2009 van 11 maart 2009

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 5, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Leuven.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 23 april 2008 in zake André Devos tegen Samuel Den Tandt, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 17 juni 2008, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Leuven de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 5, § 1, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, aldus geïnterpreteerd dat deze bepaling ook de burgerrechtelijke gevolgen van de huurovereenkomst regelt, en de huurovereenkomst derhalve nietig is als niet aan de kwaliteitsvereisten van de Vlaamse Wooncode is voldaan, de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten ? ».

Memories zijn ingediend door :

- André Devos, wonende te 1910 Kampenhout, Kerkhoflaan 21;
- Samuel Den Tandt, wonende te 3010 Kessel-Lo, Diestsesteenweg 713;
- de Vlaamse Regering.

De Vlaamse Regering heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 14 januari 2009 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. E. De Lange, advocaat bij de balie te Brussel, voor Samuel Den Tandt;
 - . Mr. A. Van Vaerenbergh *loco* Mr. B. Martens, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J. Spreutels verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Via bemiddeling van de nv « Leuvens Woonbureau », sloot Samuel Den Tandt op 29 juni 2004 een huurovereenkomst voor drie jaar met André Devos, betrekking hebbende op een appartement van die laatste, gelegen te Kessel-Lo. Het appartement bleek echter een aantal gebreken te vertonen. Nadat Samuel Den Tandt meerdere malen de nv « Leuvens Woonbureau » en André Devos had aangemaand om die gebreken te verhelpen, weigerde hij nog huurgelden te betalen.

Op 17 april 2007 maakte André Devos bij de Vrederechter van het eerste kanton te Leuven een zaak aanhangig die onder meer ertoe strekte Samuel Den Tandt te horen veroordelen tot betaling van een wederverhuuringsvergoeding en de huurovereenkomst ontbonden te horen verklaren. Samuel Den Tandt stelde een tegenvordering in, die onder meer ertoe strekte de huurovereenkomst nietig te horen verklaren en André Devos te horen veroordelen tot het terugbetalen van de betaalde huurgelden. Op 19 april 2007 werd door de bevoegde dienst van het Vlaamse Gewest een huisvestingsonderzoek uitgevoerd in het pand. In het verslag daarvan werden 49 strafpunten toegekend en werd geadviseerd de woning onbewoonbaar te verklaren. Vervolgens gelastte André Devos een aannemer om de nodige herstellingen uit te voeren. Op 26 juni 2007 bevestigde de dienst huisvesting dat een aantal van de gebreken waren opgelost, zodat het aantal strafpunten kon worden verminderd tot 16 en zodat er geen besluit van onbewoonbaarheid diende te worden genomen.

Bij vonnis van 14 juni 2007 van de Vrederechter te Leuven werd de huurovereenkomst van 29 juni 2004 nietig verklaard, werd André Devos veroordeeld tot terugbetaling van de huurgelden en Samuel Den Tandt tot een bezettingsvergoeding.

Tegen dit vonnis werd door André Devos hoger beroep aangetekend bij de Rechtbank van eerste aanleg te Leuven. De Rechtbank stelde vast dat uit het technisch verslag van 19 april 2007 blijkt dat er ernstige gebreken waren aan het appartement, zodat de woning niet beantwoordde aan de in artikel 5 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (hierna : Vlaamse Wooncode) vervatte vereisten, noch aan de vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid waarin is voorzien in artikel 2 van boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2, van het Burgerlijk Wetboek (hierna : Woninghuurwet). Vervolgens stelde de Rechtbank dat de contractuele relatie tussen de huurder en de verhuurder in beginsel wordt geregeld door de regels van de Woninghuurwet. Volgens artikel 2 van die wet moet het gehuurde goed beantwoorden aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid. Indien daaraan niet is voldaan, kan de huurder ofwel, de uitvoering eisen van de werken die noodzakelijk zijn, ofwel de ontbinding van de huurovereenkomst vragen, met schadevergoeding. De Rechtbank is van oordeel dat, wanneer het gehuurde goed niet beantwoordt aan de vereisten van artikel 2 van de Woninghuurwet, dat goed ook niet beantwoordt aan de kwaliteitsvereisten van de Vlaamse Wooncode. Volgens de Rechtbank wordt in de rechtsleer aangenomen dat, wegens het karakter van openbare orde van de kwaliteitsnormen van de Vlaamse Wooncode, een huurovereenkomst met betrekking tot een woning die niet aan die normen beantwoordt, wordt getroffen door een absolute nietigheid. Dit zou met zich meebrengen dat de huurder niet meer in de mogelijkheid is om te vragen dat het gehuurde goed in overeenstemming wordt gebracht met de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid, zoals bepaald in artikel 2 van de Woninghuurwet, zodat er een tegenstrijdigheid ontstaat tussen de Woninghuurwet en de Vlaamse Wooncode. De Rechtbank achtte het vervolgens aangewezen om de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de prejudiciële vraag onvoldoende aangeeft wat de juridische basis is voor de nietigheid van de huurovereenkomsten met betrekking tot woningen die niet voldoen aan de kwaliteitsvereisten van de Vlaamse Wooncode. Die vraag lijkt immers te suggereren dat die nietigheidssanctie in de Vlaamse Wooncode wordt geregeld, wat niet het geval is. De Vlaamse Wooncode voorziet enkel in administratieve en strafrechtelijke sancties voor verhuurders van woningen die niet aan de minimumvereisten voldoen, en regelt bijgevolg enkel de verhouding tussen de verhuurders en de overheid. De burgerrechtelijke gevolgen van het niet naleven van de bepalingen van de Vlaamse Wooncode, zoals de absolute nietigheid van huurovereenkomsten betreffende woningen die niet aan de kwaliteitsvereisten voldoen, worden niet in de Vlaamse Wooncode geregeld, maar vloeien voort uit het gemene verbintenissenrecht. Volgens de Vlaamse Regering zou de prejudiciële vraag daarom beter worden geherformuleerd, om te benadrukken dat de nietigheidssanctie voortvloeit uit het gemene verbintenissenrecht.

A.1.2. De Vlaamse Regering meent dat de elementaire veiligheids-, gezondheids- en kwaliteitsvereisten van de Vlaamse Wooncode de openbare orde raken, omdat die vereisten een van de elementen zijn die het grondrecht op een behoorlijke huisvesting, zoals vervat in artikel 23 van de Grondwet, moeten verzekeren.

Vermits de in het geding zijnde bepaling de openbare orde raakt, moet, met toepassing van het algemeen burgerlijk recht, worden aangenomen dat contractspartijen niet in onderling overleg daarvan kunnen afwijken. De regel dat overeenkomsten geen afbreuk kunnen doen aan regels van openbare orde vloeit rechtstreeks voort uit het contractenrecht. De Vlaamse Regering verwijst daarbij naar artikel 6 van het Burgerlijk Wetboek, dat de algemene regel bevat betreffende de wetten die de openbare orde raken, naar artikel 1128 van dat Wetboek, op grond waarvan kan worden geoordeeld dat woningen die niet aan de kwaliteitsvereisten voldoen als buiten de handel dienen te worden beschouwd, en naar artikel 1134 van dat Wetboek, op grond waarvan kan worden geoordeeld dat een overeenkomst betreffende een als onbewoonbaar te beschouwen woning een ongeoorloofde oorzaak heeft. De Regering verwijst eveneens naar rechtspraak volgens welke huurovereenkomsten betreffende woningen die niet aan de vereisten van de in het geding zijnde bepaling voldoen, op grond van een of meer van de aangehaalde bepalingen van het Burgerlijk Wetboek, nietig zijn. De woningkwaliteitsvoorwaarden opgelegd in de Vlaamse Wooncode sorteren dus enkel burgerrechtelijke gevolgen door de toepassing van het klassieke burgerlijke recht, zonder dat de Vlaamse Wooncode op dit punt ingrijpt. De bestuursrechtelijke regeling van de woonkwaliteitsvereisten in de Vlaamse Wooncode en de burgerrechtelijke verplichtingen dat de woning in een goede staat van onderhoud moet worden geleverd (artikel 1720, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek) en dat het goed moet beantwoorden aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid (artikel 2 van boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2, van het Burgerlijk Wetboek, hierna : Woninghuurwet) blijven los van elkaar bestaan. Dit blijkt overigens duidelijk uit de formulering van artikel 2 van de Woninghuurwet, zoals gewijzigd bij artikel 101 van de wet van 25 april 2007 houdende diverse bepalingen (IV). Sinds die wijziging bepaalt dat artikel 2 immers dat het verhuurde goed moet beantwoorden aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid, « onverminderd de normen betreffende de woningen, opgesteld door de Gewesten bij het uitoefenen van hun bevoegdheden ».

A.2. De Vlaamse Regering wijst erop dat de gewesten, op grond van artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de volle bevoegdheid inzake huisvesting hebben. Het komt hun toe de categorieën van woningen te bepalen ten aanzien waarvan zij hun bevoegdheden uitoefenen. Die bevoegdheid staat niet eraan in de weg dat de federale overheid bevoegd blijft voor de contractuele verhoudingen tussen de huurder en de verhuurder. Daaronder moeten zowel het burgerlijk recht in het algemeen, als het huurrecht in het bijzonder worden begrepen.

De Vlaamse decreetgever is dus bevoegd om regels aan te nemen met betrekking tot veiligheids-, gezondheids- en kwaliteitsvereisten voor woningen. Die louter bestuursrechtelijke regeling laat de bevoegdheid van de federale wetgever om de contractuele verhoudingen te regelen onverlet. De door de Vlaamse decreetgever aangenomen vereisten voor de woningen raken de openbare orde, zodat huurovereenkomsten met betrekking tot woningen die niet aan die vereisten voldoen nietig zijn. Dit volgt echter niet uit de Vlaamse Wooncode, maar uit de bestaande contractuele regels. Volgens de Vlaamse Regering heeft het Hof dit reeds aanvaard in het arrest nr. 67/2003 van 14 mei 2003, dat weliswaar betrekking had op een regeling van het Waalse Gewest.

A.3. In ondergeschikte orde, meent de Vlaamse Regering dat de in het geding zijnde bepaling, zelfs indien zou worden geoordeeld dat die bepaling de burgerrechtelijke gevolgen regelt van de verhouding tussen de huurder en de verhuurder, de bevoegdheidsverdelende regels niet schendt. Inzake huisvesting heeft de Vlaamse decreetgever immers een volledige bevoegdheid. Met het oog op het bereiken van de door hem vastgestelde beleidsdoelen kan hij verschillende juridische technieken toepassen en verschillende categorieën van rechtsregels invoeren, met inbegrip van regels die kunnen worden beschouwd als behorend tot het burgerlijk recht. Dit blijkt volgens de Vlaamse Regering uit het arrest nr. 61/2004 van 31 maart 2004, waarin het Hof heeft geoordeeld dat een regeling van een decreetgever, binnen een van zijn bevoegdheden, die ertoe leidt dat bijkomende contractuele verplichtingen worden opgelegd aan huurders en/of verhuurders op zich geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de federale wetgever om de contractuele betrekkingen tussen de huurder en de verhuurder te regelen. In dat arrest heeft het Hof overigens ook geoordeeld dat de decreetgever, binnen zijn bevoegdheden, een nietigheidssanctie kan invoeren, op voorwaarde dat die sanctie verbonden is met de niet-naleving van de bepalingen waarvoor de decreetgever bevoegd is, en dat de bevoegdheid van het gewest om bijkomende verplichtingen op te leggen voor een contractspartij kan leiden tot een cumulatieve toepassing van twee verschillende regelingen, die door twee verschillende wetgevers, elk binnen hun bevoegdheidsdomein, konden worden uitgevaardigd.

A.4.1. Samuel Den Tandt is eveneens van oordeel dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. Op grond van artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen heeft het Vlaamse Gewest immers een volledige bevoegdheid inzake huisvesting. De Vlaamse decreetgever is dus bevoegd om minimumnormen inzake veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid uit te vaardigen en de

niet-naleving ervan strafbaar te stellen. De federale wetgever heeft weliswaar de bevoegdheid om de contractuele relaties tussen de huurder en de verhuurder te regelen, maar het voeren van het huisvestingsbeleid door de gewesten kan daarop uiteraard impact hebben, wat door de Raad van State zou zijn bevestigd.

A.4.2. Volgens Samuel Den Tandt regelt de in het geding zijnde bepaling enkel de betrekkingen tussen de verhuurder en de openbare overheid. Artikel 2 van de Woninghuurwet wordt geenszins door die bepaling gewijzigd.

In zoverre de federale en de gewestelijke wetgeving tegenstrijdig zouden zijn, is, volgens Samuel Den Tandt, de federale wetgeving in strijd met de bevoegdheidverdelende regels, en dus niet de in het geding zijnde bepaling. De bevoegdheid van de gewesten inzake huisvesting is immers zeer ruim, terwijl de federale overheid op dat vlak slechts over een residuaire bevoegdheid beschikt.

A.4.3. In ondergeschikte orde, meent Samuel Den Tandt dat de in het geding zijnde bepaling kan worden verantwoord met toepassing van de impliciete bevoegdheden. Het was immers noodzakelijk dat de Vlaamse decreetgever aan de in het geding zijnde bepaling een karakter van openbare orde gaf. Bovendien leent de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling, aangezien de bepaling enkel geldt voor huurovereenkomsten met betrekking tot gebouwen die zijn bestemd voor huisvesting. Ten slotte is de weerslag op de federale bevoegdheid marginaal. De nietigheidssanctie vloeit immers niet rechtstreeks voort uit de Vlaamse Wooncode, maar wel uit het feit dat de betreffende bepaling de openbare orde raakt. Bovendien moet worden vastgesteld dat ook in de federale wetgeving de huurovereenkomst met betrekking tot een woning die niet voldoet aan de minimale vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid nietig is. Uit de parlementaire voorbereiding van de Woninghuurwet blijkt immers dat wanneer de woning niet voldoet aan de kwaliteitsvereisten, afbreuk is gedaan aan het voorwerp zelf van de overeenkomst.

A.5. André Devos meent dat de gewesten weliswaar regels kunnen vaststellen inzake veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid van de woningen, maar dat de federale overheid bevoegd is om de contractuele betrekkingen tussen de huurder en de verhuurder te regelen, vermits die aangelegenheid dient te worden beschouwd als een residuaire aangelegenheid. De federale overheid heeft zelf specifieke sancties ingevoerd voor het geval dat een huurwoning niet voldoet aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid. De gewesten zijn niet bevoegd om ter zake te voorzien in een sanctieregeling. Daarom is hij van oordeel dat de in het geding zijnde bepaling de bevoegdheidverdelende regels schendt.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 5, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (hierna : de Vlaamse Wooncode), dat bepaalt :

« Elke woning moet op de volgende vlakken voldoen aan de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten, die door de Vlaamse regering nader worden bepaald :

1° de oppervlakte van de woongedeelten, rekening houdend met het type van woning en de functie van het woongedeelte;

2° de sanitaire voorzieningen, inzonderheid de aanwezigheid van een goed functionerend toilet in of aansluitend bij de woning en een wasgelegenheid met stromend water, aangesloten op een afvoerkanaal zonder geurhinder te veroorzaken in de woning;

3° de verwarmingsmogelijkheden, inzonderheid de aanwezigheid van voldoende veilige verwarmingsmiddelen om de woongedeelten met een woonfunctie tot een normale temperatuur te kunnen verwarmen of de mogelijkheid deze op een veilige manier aan te sluiten;

4° de verlichtings- en verluchttingsmogelijkheden, waarbij de verlichtingsmogelijkheid van een woongedeelte wordt vastgesteld in relatie tot de functie, de ligging en de vloeroppervlakte van het woongedeelte, en de verluchttingsmogelijkheid in relatie tot de functie en de ligging van het woongedeelte en de aanwezigheid van kook-, verwarmings- of warmwaterinstallaties die verbrandingsgassen produceren;

5° de aanwezigheid van voldoende en veilige elektrische installaties voor de verlichting van de woning en het veilig gebruik van elektrische apparaten;

6° de gasinstallaties, waarbij zowel de toestellen als de plaatsing en aansluiting ervan de nodige veiligheidsgaranties bieden;

7° de stabiliteit en de bouwfysica met betrekking tot de fundering, de daken, de buiten- en binnenmuren, de draagvloeren en het timmerwerk;

8° de toegankelijkheid.

De woning moet voldoen aan alle vereisten van brandveiligheid, met inbegrip van de specifieke en aanvullende veiligheidsnormen die door de Vlaamse regering worden vastgesteld.

De omvang van de woning moet ten minste beantwoorden aan de woningbezetting. De Vlaamse regering stelt de normen inzake de vereiste minimale omvang van de woning vast in relatie tot de gezinssamenstelling ».

B.2. De verwijzende rechter vraagt het Hof of de in het geding zijnde bepaling in overeenstemming is met de bevoegdheidsverdelende regels, in zoverre zij met zich meebrengt dat een huurovereenkomst met betrekking tot een woning die niet voldoet aan de erin vervatte elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten nietig is.

B.3.1. Krachtens artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn « de huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid » gewestelijke aangelegenheden.

B.3.2. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden. Door voormeld artikel 6, § 1, IV, is de aangelegenheid van de huisvesting

en van de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid in haar geheel naar de gewesten overgeheveld.

Het staat de decreetgever in de regel vrij zijn bevoegdheid uit te oefenen ten aanzien van de categorieën van huisvesting die hij bepaalt, te dezen de woning, die in artikel 2, 31^o, van de Vlaamse Wooncode is omschreven als « elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande ». Een dergelijke bevoegdheidsuitoefening doet evenwel geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid om de contractuele verplichtingen van de huurder en de verhuurder te bepalen.

B.4.1. De prejudiciële vraag gaat uit van de veronderstelling dat de niet-naleving van de in de in het geding zijnde bepaling vervatte veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten de nietigheid van de huurovereenkomst tot gevolg heeft en dat die bepaling aldus burgerrechtelijke gevolgen van de huurovereenkomst regelt. Dat zou een bevoegdheidsoverschrijding inhouden.

B.4.2. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode staat te lezen :

« Het ontwerp voorziet geen burgerrechtelijke sancties, omdat de decreetgever zich dan op het terrein van de federale wetgever begeeft. De Raad van State was in het verleden geneigd om deze betreding van het federale bevoegdheidsterrein niet toe te staan » (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1996-1997, nr. 654/1, p. 18).

Daaruit blijkt dat de Vlaamse decreetgever niet de bedoeling heeft gehad om burgerrechtelijke sancties te koppelen aan de niet-naleving van de in de in het geding zijnde bepaling vervatte veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten.

B.4.3. Door in de artikelen 18, 19 en 20, § 1, van de Vlaamse Wooncode slechts te voorzien, enerzijds, in strafrechtelijke sancties en, anderzijds, in maatregelen zoals de verplichting tot uitvoering van renovatie-, verbeterings- of aanpassingswerken en de verplichting tot slopen van de woning, regelt het decreet enkel de betrekkingen tussen de verhuurder en de openbare overheid. Daaruit kan niet worden afgeleid dat het verbintenisrecht of de huurwetgeving met betrekking tot de hoofdverblijfplaats - zelfs impliciet - zouden zijn gewijzigd door de Vlaamse decreetgever.

Weliswaar zal het aan de verwijzende rechter staan te oordelen of de niet-naleving van de in de in het geding zijnde bepaling vervatte kwaliteitsvereisten van dien aard is dat ze hetzij de nietigheid van de huurovereenkomst meebrengt, hetzij de geldigheid van de instemming van de huurder aantast, hetzij de ontbinding van de huurovereenkomst verantwoordt, of nog als grondslag dient om de verhuurder ertoe te veroordelen aan de vereisten van de Vlaamse Wooncode te voldoen. Het gaat dan echter om een toepassing van de regels van het verbintenissenrecht en van de huurwetgeving met betrekking tot de hoofdverblijfplaats en niet om een toepassing van het decreet.

B.5. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 5, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode schendt de bevoegdheidverdelende regels niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 11 maart 2009.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt