

Rolnummers 4800 en 4805
Arrest nr. 49/2011 van 6 april 2011

A R R E S T

In zake : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van boek 5 (artikelen 5.1.1 tot 5.3.3) van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, ingesteld door Eric Libert en anderen en door de vzw « Algemeen Eigenaars en Mede-Eigenaarssyndicaat » en Olivier de Clippele.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels en P. Nihoul, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Melchior, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 13 november 2009 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 16 november 2009, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 5.2.1 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 mei 2009) door Eric Libert, wonende te 1640 Sint-Genesius-Rode, Rozewideweg 5/5, Christian Van Eycken, wonende te 1930 Zaventem, Leerlooierijstraat 6/2, en Max Bleeckx, wonende te 1630 Linkebeek, Hollebeekstraat 80.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 16 november 2009 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 november 2009, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 5.1.1 tot 5.3.3 van hetzelfde decreet door de vzw « Algemeen Eigenaars en Mede-Eigenaarssyndicaat », met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Violetstraat 43, en Olivier de Clippele, wonende te 1050 Brussel, Koninklijke Prinsstraat 23.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 4800 en 4805 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Het College van de Franse Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapsregering, de Ministerraad en de Vlaamse Regering hebben memories ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en het College van de Franse Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapsregering en de Vlaamse Regering hebben ook memories van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 15 september 2010 :

- zijn verschenen :

. Mr. F. Gosselin, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 4800;

. Mr. S. Wauman *loco* Mr. C. Lesaffer en Mr. E. Desair, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 4805;

. Mr. Q. Peiffer *loco* Mr. M. Uyttendaele, advocaten bij de balie te Brussel, voor het College van de Franse Gemeenschapscommissie en voor de Franse Gemeenschapsregering;

. Mr. B. Martel *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken 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. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoekers in de zaak nr. 4800

A.1.1. De eerste verzoeker is huurder van zijn woning maar streeft actief ernaar een onroerend goed te kopen in de gemeente Sint-Genesius-Rode, die in het bestreden decreet wordt beoogd. Hetzelfde geldt voor de tweede verzoeker, die eveneens huurder is en een onroerend goed in een gemeente van de Brusselse rand wil kopen. De derde verzoeker is eigenaar van zijn huis te Linkebeek en van een appartement aan de Belgische kust. Hij is van plan zijn huis te verkopen om in een appartement te trekken en denkt zelfs erover om zijn appartement aan de kust te verkopen. De drie verzoekers worden, volgens hen, rechtstreeks geraakt door artikel 5.2.1 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, aangezien dat artikel de mogelijkheden inperkt om vrij over hun onroerende eigendom te beschikken door het aantal mogelijke kopers aan wie de onroerende eigendommen zouden kunnen worden overgedragen, te beperken en door hun recht om onroerende goederen in de in het geding zijnde gebieden te kopen, te beknotten.

A.1.2. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De bestreden norm zou discriminerend zijn in zoverre zij ertoe zou leiden dat enkel personen die reeds minstens zes jaar in de gemeente woonachtig zijn geweest, de mogelijkheid krijgen om een goed in die gemeente te kopen, terwijl andere personen die eveneens kandidaat-kopers zijn, niet tot die aankoop zouden kunnen overgaan, enkel omdat zij gedurende diezelfde periode niet in dezelfde gemeente woonachtig zijn geweest.

De verzoekers vragen zich af of het in het bestreden decreet vermelde doel om de aangevoerde discriminerende behandeling te verantwoorden legitiem en relevant is. De Vlaamse decreetgever zou de bedoeling hebben om te reageren op het fenomeen van « sociale verdringing » in bepaalde gemeenten, met andere woorden de toevloed van bepaalde personen met een hoog inkomen die een stijging van de vastgoedprijzen veroorzaakt die tot de uitsluiting van de minder gegoeden leidt. Die maatregelen, zo menen de verzoekers, zijn niet relevant ten aanzien van het nagestreefde doel en zouden in werkelijkheid ertoe leiden dat de toegang tot de eigendom van de niet-Vlamingen in de gemeenten van het Vlaamse Gewest wordt beperkt.

De drie beoordelingscriteria op grond waarvan de provinciale beoordelingscommissie zal moeten oordelen of een kandidaat-koper over een voldoende band met de gemeente beschikt, zijn: gedurende zes jaar onafgebroken in die gemeente woonachtig zijn geweest; op de datum van de eigendomsoverdracht werkzaamheden in die gemeente verrichten voor zover zij gemiddeld ten minste een halve werkweek in beslag nemen en, ten slotte, op grond van een zwaarwichtige en langdurige omstandigheid een maatschappelijke, familiale, sociale of economische band met de gemeente opbouwen.

Geen enkel van die drie criteria zou legitiem en relevant zijn. Het eerste criterium zou niet alleen de personen bevoordelen die in de doelgemeenten woonachtig zijn, maar ook de inwoners van bepaalde aangrenzende gemeenten die eveneens doelgemeenten zijn, en zulks zonder enige verantwoording. Hetzelfde zou gelden voor het derde criterium. De verzoekers begrijpen niet in welk opzicht de kopers uit de aangrenzende doelgemeenten minder druk op de markt van een gemeente zouden veroorzaken dan de kopers uit de aangrenzende niet-doelgemeenten. Indien de decreetgever daadwerkelijk de bedoeling had om het fenomeen van sociale verdringing in aanmerking te nemen, had hij in een specifiek statuut moeten voorzien voor de gemeenten die buiten Vlaanderen zijn gelegen maar die aan de Vlaamse gemeenten grenzen en onderhevig zijn aan sociale verdringing, hetgeen het Vlaamse Gewest uiteraard niet kon doen.

Ten slotte zouden de in het decreet bedoelde maatregelen niet evenredig zijn met het nagestreefde doel. Het tegengaan van de migratie die te wijten is aan de stijging van de prijzen, verantwoordt niet dat alle kandidaat-kopers die niet reeds minstens zes jaar in de doelgemeente woonachtig zouden zijn geweest, worden geweerd.

A.1.3. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, van artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dat de vrijheid om zich vrij te verplaatsen op het grondgebied van de Staat en de vrijheid om vrij woonplaats te kiezen waarborgt, van de artikelen 18, 39 en 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en van de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 « betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG ». In een eerste onderdeel van het middel wordt de bestreden bepaling bekritiseerd in zoverre zij tot gevolg heeft dat de mogelijkheid om vrij de vestiging van zijn woonplaats te kiezen, wordt beperkt aangezien, in de doelgemeenten een dergelijke keuze bij de bestreden bepaling enkel kan worden toegestaan indien de in artikel 5.2.1, § 2, opgesomde voorwaarden worden nageleefd. In het tweede onderdeel van het middel wordt de bestreden bepaling bekritiseerd in zoverre zij tot gevolg heeft dat een persoon die gedurende zes jaar onafgebroken in een doelgemeente zou hebben gewoond maar die gemeente verlaat om er zich vervolgens opnieuw te komen vestigen, zal worden beschouwd als iemand die niet langer aan de voorwaarden van artikel 5.2.1, § 2, voldoet, en hij zal het goed bijgevolg niet meer kunnen kopen terwijl hij er eerder gedurende zes jaar heeft verbleven.

Gezien het fundamentele karakter van de vrijheid van verplaatsing en van het recht om woonplaats te kiezen, twijfelen de verzoekers tegelijk aan het door de Vlaamse decreetgever aangevoerde vermeende legitieme doel en aan de evenredigheid van de aangenomen maatregelen in zoverre zij een verschil in behandeling teweegbrengen tussen, enerzijds, de personen die al dan niet een voldoende band met de betrokken gemeente vertonen en tussen, anderzijds, de personen die al dan niet gedurende zes jaar onafgebroken woonachtig zijn geweest in de betrokken gemeente of in een aangrenzende doelgemeente. De beperkingen van de bij het Verdrag toegekende rechten kunnen geenszins afbreuk doen aan de essentie van die rechten. Die beperkingen moeten worden verantwoord door een « dwingende maatschappelijke behoefte » en door « relevante en voldoende » redenen. Te dezen had de in aanmerking genomen keuze om de huisvesting voor personen met een bescheiden inkomen te bevorderen, bijvoorbeeld kunnen bestaan in de aankoop van gronden en de bouw van woongelegenheden tegen geconventioneerde prijzen of van sociale woningen, zonder noodzakelijkerwijs elke aankoop of verkoop van vastgoed stil te leggen door even strikte voorwaarden als die welke bij het bestreden decreet worden opgelegd.

Naast het feit dat het vermelde doel met de maatregel niet doeltreffend wordt nagestreefd, stellen de verzoekers vast dat het decreet maatregelen invoert die bijzonder restrictief zijn voor de fundamentele vrijheid om vrij de vestiging van zijn woonplaats te kiezen en die niet evenredig zijn met het nagestreefde doel, aangezien zij leiden tot een totale onmogelijkheid om te kopen. De aan de overdracht van goederen gestelde beperkingen zullen gedurende een periode van twintig jaar volgend op de oorspronkelijke overdracht gelden, hetgeen een bijzonder lange periode vormt gedurende welke afbreuk zal worden gedaan aan de rechten van de koper van een goed waarop de maatregel betrekking heeft.

Met betrekking tot het tweede onderdeel van het middel kunnen de verzoekers de redenering van de Vlaamse Regering niet volgen die oordeelt dat van de persoon die gedurende zes jaar onafgebroken in een doelgemeente zou hebben gewoond maar die gemeente zou hebben verlaten om er zich vervolgens opnieuw te komen vestigen, zou worden aangenomen dat hij de voldoende sociale, familiale en economische banden met de gemeente vertoont. Het zijn immers de provinciale beoordelingscommissies die het bestaan van een voldoende band van de kandidaat-koper met de doelgemeente overeenkomstig de bepalingen van het decreet dienen vast te stellen. Er moet evenwel worden vastgesteld dat de vermelde criteria om te oordelen of een persoon een zwaarwichtige en duurzame maatschappelijke, familiale, sociale of economische band met een gemeente vertoont, elementen zijn waarvan de inhoud bijzonder veranderlijk is en waarvan de afbakening vaag zijn, wat een risico van willekeur doet ontstaan. De provinciale commissies zouden dus over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken en bij het decreet zijn geen voldoende waarborgen vastgesteld om zich ervan te vergewissen dat de beslissingen ervan niet door politieke overwegingen zouden worden beïnvloed.

A.1.4. Het derde middel is afgeleid uit de schending van artikel 22 van de Grondwet, van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. In een eerste onderdeel van het middel wordt aangeklaagd dat de bestreden bepaling ingrijpt in het privéleven van de personen aangezien zij die laatsten ertoe dwingt een bijzonder gedrag aan te nemen (reeds zes jaar in de gemeente woonachtig zijn of een familiale, sociale of maatschappelijke band met de gemeente onderhouden) om aanspraak te kunnen maken op de aankoop van een eigendom in een doelgemeente. In een tweede onderdeel van het middel wordt de bestreden bepaling

bekritiseerd in zoverre zij tot gevolg heeft dat een eigenaar of een huurder die woonachtig is in de doelgemeenten, niet langer over de vrijheid beschikt om zijn goed te verkopen aan de persoon die hij wenst, met name indien die laatste niet aan de bij de bestreden handeling opgelegde voorwaarden voldoet, terwijl familiale, private, beroeps- of louter vriendschappelijke redenen die eigenaar kunnen motiveren om zijn goed te willen verkopen aan een welbepaald persoon die niet aan die voorwaarden zou voldoen.

Het tegengaan van het fenomeen van sociale verdringing komt niet voor bij de doelstellingen waarvan in de rechtspraak wordt aangenomen dat zij afbreuk mogen doen aan de voormelde bepaling van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.1.5. Het vierde middel ligt in het verlengde van het door de verzoekende partijen aangevoerde derde middel. Zij stellen daarin in het bijzonder dat een norm die een vrijheid beperkt, de beoogde beperkingen gepaard moet laten gaan met afdoende waarborgen tegen misbruiken door de overheid, waarbij de doeltreffendste waarborg bestaat in een jurisdictionele controle die wordt uitgeoefend door onafhankelijke rechters, en niet, zoals te dezen, door een strikt politieke administratieve commissie.

Wanneer een wetgever overweegt om een van de fundamentele rechten te beperken, dient hij in het bijzonder erop te letten dat hij zelf alle essentiële elementen van die beperking regelt en dat hij een deel van die bevoegdheid niet overdraagt, zoals te dezen, aan de administratieve organen, namelijk de voormelde provinciale commissies.

A.1.6. Gesteld dat het Grondwettelijk Hof van oordeel is dat de hiervoor uiteengezette middelen niet tot een vernietiging van de bestreden bepaling kunnen leiden, vragen de verzoekers dat het Grondwettelijk hof de volgende prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie zou stellen :

« Schendt het decreet van het Vlaams Parlement van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, in het bijzonder artikel 5.2.1 ervan, in zoverre het tot gevolg heeft dat de bebouwde of ongebruikte onroerende eigendommen alleen kunnen worden overgedragen aan personen die, blijkens het oordeel van een provinciale beoordelingscommissie, ‘ over een voldoende band met de gemeente ’ beschikken, de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en de bepalingen van de daarmee samenhangende Europese wetgevingen betreffende het vrije verkeer van personen, in zoverre het tot gevolg heeft dat aan bepaalde personen, binnen een nationaal grondgebied, zonder meer de mogelijkheid wordt ontzegd om een onroerende eigendom te kopen, enkel omdat zij volgens het oordeel van een administratieve commissie geen voldoende band zouden vertonen met de gemeente waar dat onroerend goed is gelegen ? ».

In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering aanvoert, is het nut van de prejudiciële vraag te dezen aangetoond, aangezien zij betrekking heeft op de fundamentele problematiek van het onderhavige geschil, *in casu* de mogelijkheid om de vrijheid van vestiging binnen het federale België te beperken.

Standpunt van de verzoekende partijen in de zaak nr. 4805

A.2.1. De collectieve of private belangen van de leden van de eerste verzoekende partij, de vzw « Algemeen Eigenaars en Mede-Eigenaarssyndicaat », worden rechtstreeks geraakt door de bestreden artikelen 5.1.1 tot 5.3.3 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, die rechtstreeks ingrijpen in het onroerend eigendomsrecht en de individuele vrijheid beperken.

De tweede verzoekende partij die notaris is en die zich, in die hoedanigheid, neutraal en onpartijdig dient op te stellen, zal, krachtens de bestreden bepalingen, ertoe worden gedwongen haar medewerking te verlenen aan een ongeoorloofde discriminatie, waarbij zij meent een belang te hebben om dat te weigeren door een beroep tot vernietiging in te stellen.

A.2.2. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verzoekende partijen sommen de talrijke verschillen in behandeling op tussen diverse categorieën van eigenaars die, volgens hen, uit de bestreden artikelen van het decreet zouden voortvloeien. Zij zijn van oordeel dat geen enkel objectief criterium van onderscheid het mogelijk maakt een onderscheid te maken tussen de eigenaars, en in het bijzonder tussen de eigenaars in de doelgemeenten en die in de niet-doelgemeenten. Zij zijn van mening dat noch de in het oorspronkelijke ontwerpdecreet bedoelde regeling, noch, *a fortiori*, de verruimde regeling die uiteindelijk is aangenomen, de evenredigheidstoets doorstaan en dat zij niet relevant zouden zijn ten opzichte

van het nagestreefde doel. Zij nemen in essentie het betoog over dat door de verzoekers in de zaak nr. 4800 in het eerste middel is uiteengezet.

A.2.3. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1, eerste alinea, van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het middel herneemt in essentie het tweede middel in de zaak nr. 4800.

A.2.4. Het derde middel is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet. De verzoekende partijen zijn van mening dat de regels met betrekking tot de werking en de samenstelling van de provinciale beoordelingscommissie niet hadden mogen worden aangenomen bij een besluit van de Regering en zich dus zouden verzetten tegen het bij artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde legaliteitsbeginsel. Hetzelfde zou gelden met betrekking tot de beoordelingscriteria die de commissie dient te hanteren, en die te onduidelijk en te ruim zouden zijn.

A.2.5. Het vierde middel is afgeleid uit de schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de bestreden bepalingen, door te voorzien in een louter administratieve procedure die afhangt van een commissie die niet zou voldoen aan de voorwaarden van onpartijdigheid die bij de in het middel bedoelde bepalingen zijn gewaarborgd, ongrondwettig zouden zijn.

A.2.6. Het vijfde middel is afgeleid uit de schending van de bevoegdheidsverdelende regels. Ook al behoren de ruimtelijke ordening en het grondbeleid tot de bevoegdheid van de gewesten, toch zijn de verzoekende partijen van oordeel dat die bevoegdheid niet inhoudt dat de gewesten, *in casu* het Vlaamse Gewest, kunnen optreden in federale aangelegenheden, namelijk de verhuur en de verkoop van goederen. Zij zijn van oordeel dat het Vlaamse Gewest, door de verhuur of de verkoop van onroerende goederen in doelgemeenten te verbieden, inbreuk maakt op een federale bevoegdheid, maar voegen daaraan toe dat bovendien niet zou zijn voldaan aan de theorie van de impliciete bevoegdheden.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.3.1. De Vlaamse Regering voert eerst de onontvankelijkheid aan van het beroep dat in de zaak nr. 4800 is ingesteld, daar de verzoekers in hun verzoekschrift niet uiteenzetten in welk opzicht zij belang zouden hebben bij de vernietiging van de bestreden bepalingen. In haar memorie van wederantwoord beweert zij dat het belang dat door de verzoekers in hun memorie is aangevoerd, louter hypothetisch is.

Wat het beroep in de zaak nr. 4805 betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat het onontvankelijk is ten aanzien van de tweede verzoeker die zijn hoedanigheid van notaris niet kan doen gelden teneinde te doen blijken van een persoonlijk en rechtstreeks belang om de bestreden bepalingen te betwisten.

A.3.2. De Vlaamse Regering probeert eerst aan te tonen dat het vijfde middel in de zaak nr. 4805, dat is afgeleid uit de schending van de bevoegdheidsverdelende regels, niet gegrond is. Zij is van oordeel dat het bestreden decreet enkel het domein van het grondbeleid en van de aangelegenheden die nauw verband houden met de ruimtelijke ordening en de huisvesting, als voorwerp heeft en dat het geenszins de (verbintenisrechtelijke) regels inzake huur en aankoop wijzigt die tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoren. Hoewel het juist is dat de in de in het geding zijnde bepalingen bedoelde bijzondere overdrachtsvoorwaarde het eigendomsrecht beperkt, gebeurt dat evenwel met de bedoeling om het grondbeleid, de ruimtelijke ordening en het huisvestingsbeleid te verwezenlijken. Zelfs gesteld dat de bestreden regels een weerslag zouden hebben op het gemeen contractenrecht (*quod non*), schenden zij de bevoegdheidsverdelende regels niet, aangezien zij hun grondslag vinden in artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zonder dat, bijgevolg, naar de in artikel 10 bedoelde impliciete bevoegdheden moet worden verwezen.

A.3.3. Wat betreft de schending van het gelijkheidsbeginsel die in het eerste middel in de twee zaken nrs. 4800 en 4805 is aangevoerd, stelt de Vlaamse Regering, om het middel ongegrond te verklaren, dat het bij het decreet nagestreefde doel, namelijk het stimuleren van de «endogene» bewoning in de woonuitbreidingsgebieden, noodzakelijk is om voor iedereen het recht op een behoorlijke huisvesting zoals bedoeld in artikel 23 van de Grondwet te waarborgen. De bijzondere overdrachtsvoorwaarde maakt het, volgens de Vlaamse Regering, mogelijk om dat doel te verwezenlijken. Die voorwaarde houdt in dat de personen aan wie een grond of een daarop opgerichte constructie wordt overgedragen, over een voldoende band met de gemeente moeten beschikken. *In casu* is de gemeente waarin die overdracht dient plaats te vinden, niet ertoe gehouden om

een beslissing op grond van die band te nemen: het is een discretionaire bevoegdheid die moet worden gemotiveerd en geen gebonden bevoegdheid.

Het is juist, zo stelt de Vlaamse Regering vervolgens, dat de bijzondere overdrachtsvoorwaarde niet geldt indien de overdracht geschiedt aan een natuurlijke of rechtspersoon die in de uitoefening van zijn beroep of activiteit onroerende goederen koopt, verkavelt, bouwt, overdraagt of verhuurt, met andere woorden aan een « beroepsverkoper », maar dat is enkel waar in zoverre die overdracht is gericht op de ontwikkeling van een verkavelings- of bouwproject en met dien verstande dat de bijzondere overdrachtsvoorwaarde wel geldt ten aanzien van het overdragen, in de zin van het tweede lid, van onroerende goederen in het kader van dat verkavelings- of bouwproject. Daaruit volgt dat dergelijke « beroepsverkopers », in dezelfde mate als elke andere rechtzoekende, aan de bijzondere overdrachtsvoorwaarde zijn onderworpen, zelfs wanneer de overdracht gericht is op de verwezenlijking van een verkavelings- of bouwproject, zij het dat die bijzondere voorwaarde maar toepasselijk zal zijn op het ogenblik dat de beroepsverkoper de individuele loten van het verkavelings- of bouwproject ter beschikking stelt om er te « wonen ». Indien de bijzondere overdrachtsvoorwaarde ook zou gelden voor een overdracht aan een dergelijke « beroepsverkoper », dan zou de ontwikkeling van verkavelings- of bouwprojecten zo goed als onmogelijk worden, aangezien de natuurlijke of rechtspersoon die het project zou willen ontwikkelen, over een voldoende band met de gemeente zou moeten beschikken.

De verzoekende partijen, zo vervolgt de Vlaamse Regering, doen gelden dat de in artikel 5.2.1, § 1, derde lid, 4^o, van het bestreden decreet bedoelde vrijstelling niet zou zijn verantwoord. De organisaties waarvoor de vrijstelling geldt, zouden « een toewijzingsbeleid kunnen voeren dat aanzienlijk afwijkt van het bestreden decreet (bv. inzake toewijzingscriteria) of dat minder streng is ». In de verantwoording van het amendement dat tot de bestreden bepaling heeft geleid, wordt beklemtoond dat een sociale woonorganisatie, « Vlabinvest », of een in artikel 33, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode vermeld openbaar bestuur zelf via toewijzingsreglementering een beleid inzake « wonen in eigen streek » voeren. Dat verantwoordt de vrijstellingsregeling, die verenigbaar is met het opzet van het decreet, namelijk het bevorderen van de endogene bewoning.

Wat betreft de kritiek die betrekking heeft op de beperking van de inhoud van het begrip « overdracht » (dat enkel de verkoop en de verhuur van meer dan negen jaar beoogt), is de Vlaamse Regering van oordeel dat die beperking « [...] voor de hand [ligt] » en wordt verantwoord door de bekommernis om het duurzaam wonen in eigen streek te bevorderen.

Het is niet juist, zo voert de Vlaamse Regering eveneens aan, dat de bijzondere overdrachtsvoorwaarde niet zou gelden bij een verkoop aan rechtspersonen. Zij zullen bij een aankoop van een onroerend goed in een doelgemeente eveneens moeten aantonen dat zij een voldoende band met die gemeente hebben.

A.3.4. Wat betreft de voorwaarden waaronder een persoon kan doen blijken van een voldoende band met de gemeente, voert de Vlaamse Regering aan dat het doel van het decreet niet enkel erin bestaat de sociale verdringing tegen te gaan. Ook al blijft dat een van de hoofddoelstellingen, toch blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat de Vlaamse decreetgever endogene bewoning eveneens wenste te bevorderen opdat het sociale en economische weefsel in de doelgemeenten niet zou ontrafelen. De Vlaamse Regering brengt in herinnering dat het Hof niet bevoegd is om de opportuniteit van een beleidskeuze te toetsen.

De verzoekers voeren eveneens, ten onrechte, aan dat de « verwijzing naar bestaande initiatieven in de [...] huisvestingssector ter verantwoording van de evenredigheid [...] niet dienend [zou zijn] ». In dat verband gaan de verzoekers blijkbaar, overigens onterecht, ervan uit dat daarmee zou worden verwezen naar de recente decretale regeling inzake de bereidheid om Nederlands te leren bij de toewijzing van sociale woningen. Met de verwijzing naar andere reeds bestaande initiatieven binnen het Vlaamse (sociale) woonbeleid, wordt immers niet verwezen naar de regeling inzake de bereidheid om Nederlands te leren maar naar andere regelingen met toepassing waarvan bij de toewijzing van sociale woningen voorrang wordt verleend aan personen die een band met de gemeente, regio of streek aantonen, met name het « Vlabinvestproject, binnen het toepassingsgebied van het Sociaal Huurbesluit en binnen het provinciale reglement van Vlaams-Brabant ter stimulering van huisvestingsinitiatieven ».

Het feit dat enkel de gemeenten van het Vlaamse Gewest onder het toepassingsgebied van de bestreden regeling vallen en bijgevolg enkel de inwoners van de (aangrenzende) gemeenten die in het Vlaamse Gewest zijn gelegen, in aanmerking komen om aan de in artikel 5.2.1, § 2, eerste lid, 1^o, bedoelde voorwaarde te voldoen, zodat alleen die inwoners krachtens die bepaling « een voldoende band met de gemeente » kunnen aantonen, heeft alles te maken met de vaststelling dat de Vlaamse decreetgever *ratione loci* exclusief bevoegd is in het

Vlaamse Gewest. Krachtens die - exclusieve - territoriale bevoegdheidsverdeling tussen de gewesten is het, zoals de verzoekers zelf opmerken, ondenkbaar dat de decreetgever vermocht te beslissen dat de bijzondere overdrachtsvoorwaarde ook zou gelden ten aanzien van gronden en daarop opgerichte constructies die zijn gelegen in gemeenten die niet tot het Vlaamse Gewest behoren. Een persoon beschikt eveneens over een voldoende band met de gemeente indien hij, overeenkomstig artikel 5.2.1, § 2, eerste lid, 3°, van het bestreden decreet, kan aantonen dat hij op grond van een zwaarwichtige en langdurige omstandigheid een maatschappelijke, familiale, sociale of economische band met de gemeente heeft opgebouwd. Het is duidelijk dat een dergelijke band ook kan worden opgebouwd door personen die niet woonachtig zijn in het Vlaamse Gewest, laat staan in een « Vlaamse » gemeente die aan de in het bestreden artikel 5.1.1 bedoelde kenmerken voldoet.

De omstandigheid dat krachtens die bepaling geen voorrang kan worden gegeven aan personen met een handicap of aan personen in een bijzondere gezinssituatie, is ter zake niet relevant aangezien de decreetgever niet de bedoeling heeft om een voorrangsregeling uit te werken voor die categorieën van personen.

A.3.5. Met betrekking tot de beperking van de vrijheid van verplaatsing en van vestiging, voert de Vlaamse Regering in de eerste plaats aan dat het middel feitelijke grondslag mist, in zoverre de bekritiseerde regeling een persoon op geen enkele wijze zou verbieden om zich te verplaatsen of om zich op een bepaalde plaats te vestigen. Zij heeft enkel betrekking op de aankoop van bepaalde gronden en constructies.

Vervolgens geldt de bijzondere overdrachtsvoorwaarde, waardoor de verzoekers zich klaarblijkelijk benadeeld voelen, enkel in de zogenaamde doelgemeenten en, op het grondgebied van die gemeenten, enkel voor de gronden (en de daarop opgerichte constructies) die « sorteren onder de gebiedsbestemming ' woonuitbreidingsgebied ' ». De totale omvang van het « woonuitbreidingsgebied » is, in verhouding tot het totale woongebied, uiterst beperkt. Bovendien kan, gezien de vormen van overdracht waaraan bij het bestreden decreet voorwaarden worden gekoppeld, aan een persoon die geen voldoende band met de gemeente heeft, een persoonlijk of zakelijk gebruiksrecht worden verleend met betrekking tot een grond of een daarop opgerichte constructie, op grond van andere rechtshandelingen.

De Vlaamse Regering brengt vervolgens in herinnering dat artikel 12 van de Grondwet, dat de persoonlijke vrijheid waarborgt, eveneens het recht omvat om vrij woonplaats te kiezen, dat eveneens bij artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is gewaarborgd. De bestreden regeling houdt niet echt een beperking van het recht op vrije woonstkeuze in. De decretale regeling heeft enkel betrekking op de overdracht van (*ratione loci* sterk afgebakende) gronden en op de daarop opgerichte constructies. Bij artikel 12 van de Grondwet en artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden trouwens uitzonderingen toegestaan : de « beperkingen op de uitbreiding » vloeien te dezen voort uit een decretale norm, zodat aan de bij artikel 2, leden 3 en 4, van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gestelde voorwaarde is voldaan. De bestreden regeling strekt ertoe de endogene bewoning te bevorderen, wat zeker een legitiem doel is, en, meer nog, « erop neerkomt dat het recht van vrije woonstkeuze van de ene (diegene die geen voldoende band heeft met de gemeente) wordt beschermd ten behoeve van de vrijwaring van de vrije woonstkeuze van de ander (diegene die wel een voldoende band heeft met de gemeente) », zodat de maatregel past binnen de doelstellingen die, krachtens artikel 2, lid 3, van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, een beperking van de vrije woonstkeuze kunnen rechtvaardigen.

Het recht om vrij op het grondgebied van de Belgische Staat te reizen, gewaarborgd bij artikel 18 van het EG-Verdrag, en meer bepaald op het grondgebied van het Vlaamse Gewest, wordt niet beperkt. Het recht om vrij op het grondgebied van de Belgische Staat en meer bepaald in het Vlaamse Gewest te verblijven wordt evenmin beperkt, aangezien de bestreden regeling als dusdanig geen enkel verbod - zelfs geen beperking - inhoudt om op het grondgebied van het Vlaamse Gewest te verblijven. Bovendien blijkt dat het recht op verblijf, in de zin van artikel 18 van het EG-Verdrag, evenmin absoluut is, aangezien uit lid 1 en 2 van datzelfde artikel voortvloeit dat aan die vrijheid beperkingen kunnen worden gesteld, overigens niet alleen krachtens het EG-Verdrag zelf, maar ook krachtens de bepalingen van het afgeleide gemeenschapsrecht.

Het bij artikel 39, lid 2, van het EG-Verdrag gewaarborgde vrije verkeer van werknemers houdt enkel een verbod van discriminatie in, ook al is dat enkel op grond van de nationaliteit tussen werknemers van lidstaten voor wat de discriminatiegronden betreft en dan nog enkel wat betreft de werkgelegenheid en de arbeidsvoorwaarden. Er valt echter niet in te zien - en de verzoekers tonen niet aan - in welke mate de bestreden regeling zou leiden tot een (discriminerend) onderscheid tussen de werknemers, op grond van hun nationaliteit, wat betreft de werkgelegenheid en de arbeidsvoorwaarden. Er valt evenmin in te zien - en de verzoekers zetten niet uiteen - hoe de bestreden regeling werknemers zou verhinderen « in te gaan op een feitelijk aanbod tot

tewerkstelling » en « zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der lidstaten » in de zin van artikel 39, lid 3, van het EG-Verdrag.

In dezelfde zin is de Vlaamse Regering van mening dat artikel 43 van het EG-Verdrag niet is geschonden. De verzoekers geven niet aan dat - en er valt niet in te zien waarom - de bestreden regeling enige beperking zou inhouden op het vlak van toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening ervan, alsook op het vlak van de oprichting en het beheer van ondernemingen. Opnieuw dient in herinnering te worden gebracht dat met de bestreden regeling geen verschil in behandeling, laat staan een discriminatie, op grond van de nationaliteit is ingevoerd. De bestreden regeling geldt evenzeer voor de « eigen onderdanen ». Daarenboven strekt de bestreden regeling niet ertoe de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening ervan te beperken.

Het onderdeel van het middel is onontvankelijk aangezien de verzoekers op geen enkele wijze aangeven welk van de 42 artikelen van de richtlijn 2004/38/EG zou zijn geschonden.

Ten gronde maakt artikel 22 van de richtlijn 2004/38/EG het mogelijk dat de lidstaten territoriale beperkingen van het verblijfsrecht kunnen invoeren voor zover zij eveneens van toepassing zijn op de onderdanen van de lidstaat.

Het tweede onderdeel van het middel, zo merkt de Vlaamse Regering op, mist feitelijke grondslag. De verzoekers gaan immers ten onrechte ervan uit dat de voorwaarde om « gedurende ten minste zes jaar onafgebroken woonachtig [te] zijn geweest in de gemeente », zoals bedoeld in artikel 5.2.1, § 2, eerste lid, 1°, steeds zou gelden, *quod non*. Die voorwaarde is immers maar een van de drie - alternatieve - voorwaarden op grond waarvan een persoon over een voldoende band met de gemeente beschikt. In het door de verzoekers gegeven voorbeeld zal artikel 5.2.1, § 2, 3°, soelaas kunnen bieden, aangezien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een persoon die (meer dan) zes jaar in een welbepaalde gemeente woonachtig is geweest, met die gemeente een maatschappelijke, familiale, sociale of economische band zal hebben opgebouwd, wat overigens de reden zal zijn waarom de betrokkene, in de hypothese van de verzoekers, na « enige tijd elders te wonen », « beslist [...] om zich vervolgens terug te vestigen in de gemeente waar hij gedurende zes jaar had gewoond ».

A.3.6. Wat de schending van het recht op het privéleven betreft, is het eerste onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 4800 ongegrond in zoverre het berust op de veronderstelling dat de bestreden regeling « personen ertoe verplicht een bijzonder gedrag aan te nemen om aanspraak te kunnen maken op het eigendomsrecht » : de bestreden regeling geldt niet voor alle overdrachten (in de zin van het bestreden decreet), maar enkel voor de overdrachten die plaatsvinden in de in artikel 5.1.1 van het bestreden decreet bedoelde gemeenten, en dan nog enkel in het woonuitbreidingsgebied van die gemeenten. De Vlaamse Regering is van mening dat de decreetgever zich, door de bestreden regeling aan te nemen, niet « mengt » in « het privéleven ». Bij het bestreden decreet worden enkel de voorwaarden bepaald waaronder bepaalde gronden en de daarop opgerichte constructies kunnen worden overgedragen. In die zin houden zij een beperking van het eigendomsrecht in, maar geen inmenging in het privéleven. Anders daarover oordelen zou inhouden dat elke beperking van het eigendomsrecht meteen een inmenging in het privéleven van de eigenaar met zich meebrengt, *quod non*.

Het tweede onderdeel van het middel dient om dezelfde redenen te worden verworpen. Het keuzerecht waarover een eigenaar beschikt die zijn bewoond goed wenst te verkopen, wordt weliswaar beperkt, maar die beperking van het eigendomsrecht vormt geen inmenging in het privéleven van de eigenaar, aangezien in geen enkel opzicht afbreuk wordt gedaan aan « de bescherming van [zijn] persoon, de erkenning van zijn identiteit en de belangrijkheid van zijn ontplooiing en die van zijn gezin ».

A.3.7. De grieven die in het vierde middel in de zaak nr. 4800 met betrekking tot de provinciale beoordelingscommissie zijn geformuleerd zijn, in zoverre zij ertoe strekken de schending van het legaliteitsbeginsel aan te klagen wegens het feit dat de beoordeling van het bestaan van een voldoende band met de gemeente aan een administratieve overheid wordt overgelaten, niet gegrond. Het legaliteitsbeginsel vereist niet dat enkel de wetgever de individuele uitvoering *in concreto* verzekert van de regelingen die hij *in abstracto* uitvaardigt, met andere woorden dat hij te dezen de individuele beslissingen neemt over het overdraagbare karakter van een onroerend goed. De Vlaamse Regering merkt op dat, wanneer de Grondwetgever een welbepaalde aangelegenheid aan een wetgever heeft voorbehouden, in welk geval er sprake is van een

legaliteitsbeginsel, het Grondwettelijk Hof dat terecht vertaalt in de verplichting, voor de bevoegde wetgever, om de essentiële elementen in de betrokken aangelegenheid te « regelen » : hetgeen, volgens de auteur van de memorie, te dezen is gedaan.

A.3.8. Het door de verzoekers in de zaak nr. 4800 geformuleerde verzoek om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie is volgens de Vlaamse Regering onontvankelijk. Enerzijds zou zij immers losstaan van de drie gevallen die in artikel 234 van het EG-Verdrag worden beoogd. Anderzijds zou uit de wijze waarop zij is geformuleerd, niet kunnen worden afgeleid welke bepalingen van het primair of gemeenschapsrecht zouden kunnen zijn geschonden.

A.3.9. Wat de onevenredigheid en de inefficiëntie van de beperkingen van het eigendomsrecht betreft die in het tweede middel in de zaak nr. 4805 zijn aangevoerd, brengt de Vlaamse Regering in herinnering dat artikel 16 van de Grondwet de rechtzoekende beschermt tegen misbruiken inzake onteigening, een aangelegenheid die niet het voorwerp van het bestreden decreet uitmaakt. Voor het overige verbiedt niets om het eigendomsrecht te beperken, hetgeen blijkt uit artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.3.10. Het derde middel in de zaak nr. 4805 is afgeleid uit de schending van het recht op een menswaardig leven en van de economische, sociale en culturele rechten. De Vlaamse Regering ziet niet in hoe die rechten zouden kunnen zijn geschonden. In het bijzonder met betrekking tot de samenstelling van de beoordelingscommissie wenst de Vlaamse Regering in herinnering te brengen dat zij moet bestaan uit een voorzitter-jurist en, voor het overige, uit personen met deskundigheid op het vlak van het huisvestingsbeleid. De essentiële regels van de werking werden eveneens door de decreetgever vastgesteld en beantwoorden dus aan de wettigheidsverplichting die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet. Daarenboven worden tal van aangelegenheden die niet door die laatste zouden zijn geregeld, volgens de Vlaamse Regering, door het gemeen recht geregeld. De mate waarin het lidmaatschap van de provinciale beoordelingscommissie verenigbaar is met andere mandaten, is uitdrukkelijk door de decreetgever geregeld. Op de leden van de provinciale beoordelingscommissie rust een plicht van onpartijdigheid, overeenkomstig het desbetreffende algemene beginsel van behoorlijk bestuur ter zake. Aangezien de decreetgever niet heeft bepaald dat de provinciale beoordelingscommissie bij (gewone of bijzondere) meerderheid kan of moet beslissen, moet worden aangenomen dat de besluitvorming binnen die commissie collegiaal en bij volstreekte meerderheid tot stand zal komen. De rechtsmiddelen die openstaan tegen de beslissingen van de provinciale beoordelingscommissie moeten niet uitdrukkelijk bij decreet worden bepaald, aangezien zij krachtens het gemeen recht uit andere (wetskrachtige) bepalingen voortvloeien. Een beroep tot nietigverklaring tegen een beslissing van de provinciale beoordelingscommissie kan immers worden ingesteld bij de Raad van State, met toepassing van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Wat het subjectieve contentieux betreft, zal tegen een handeling van de provinciale beoordelingscommissie een vordering kunnen worden ingesteld bij de rechter die, op grond van artikel 159 van de Grondwet, het volgens hem onwettige besluit van de provinciale beoordelingscommissie buiten toepassing zal moeten laten, met toepassing van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek en, meer in het bijzonder, met toepassing van de leer van de overheidsaansprakelijkheid.

A.3.11. Wat het vierde middel in de zaak nr. 4805 betreft, ziet de Vlaamse Regering niet in hoe het aannemen van een individuele bestuurshandeling door een administratieve overheid en het bindende karakter van dat soort van beslissingen ten aanzien van zowel particulieren als andere instanties of ambten, waaronder de notarissen, hetgeen verschillende keren per dag gebeurt, te maken zou kunnen hebben met het recht op een eerlijk proces, zoals het is gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, laat staan in welk opzicht de bestreden bepalingen daaraan afbreuk zouden doen. En hoe het ook zij, zo besluit de Vlaamse Regering, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is niet van toepassing op handelingen die door een instrumenterende notaris worden verricht. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is immers enkel van toepassing op (de werking van) een rechterlijke instantie.

Standpunt van de Franse Gemeenschapsregering en van het College van de Franse Gemeenschapscommissie

A.4.1. De Franse Gemeenschapsregering en het College van de Franse Gemeenschapscommissie zijn beide opgetreden als tussenkomende partij. Hun memories worden gezamenlijk onderzocht, daar zij op alle punten identiek zijn.

A.4.2. De Franse Gemeenschapsregering en het College van de Franse Gemeenschapscommissie zijn van oordeel dat het in de zaak nr. 4800 opgeworpen eerste middel gegrond is. Het bij de bestreden bepalingen nagestreefde doel zou immers niet legitiem zijn en bijgevolg zou, zoals de verzoekende partijen aanvoeren, het verschil in behandeling tussen de personen die worden geacht een voldoende band met de doelgemeente te hebben en de anderen geenszins redelijk verantwoord zijn.

Ook al bestaat het in de parlementaire voorbereiding tot uiting gebrachte doel erin te reageren op het fenomeen van sociale verdringing dat zich in bepaalde gemeenten steeds meer voordoet, toch zou het werkelijke doel, volgens de tussenkomen partijen, erin bestaan het Vlaamse karakter van de bevolking van de doelgemeenten te vrijwaren. Daarvan getuigen de drie in aanmerking genomen criteria opdat een mogelijke koper van onroerende goederen geacht wordt een voldoende band te hebben.

Het criterium van de woonplaats zal, ten eerste, de mogelijke kopers die buiten Vlaanderen verblijven, nooit ten goede kunnen komen. Indien dat criterium zich ertoe beperkte om het recht op de aankoop van een onroerend goed te beperken tot de personen die woonachtig zijn in de gemeente waar het zich bevindt, zou het coherent kunnen lijken ten opzichte van het door de Vlaamse decreetgever nagestreefde doel. Door het recht om een onroerend goed te kopen evenwel ook toe te kennen aan de personen die woonachtig zijn in de aangrenzende doelgemeenten van de gemeente waar het zich bevindt, bevoordeelt het criterium de inwoners van bepaalde aangrenzende gemeenten ten nadele van anderen, zonder dat zulks kan worden verantwoord door het nagestreefde doel van het decreet. Indien de laatstgenoemde gemeenten niet op de lijst met de doelgemeenten voorkomen, is dat immers niet omdat zij niet aan het fenomeen van sociale verdringing zouden zijn blootgesteld maar enkel omdat zij niet in Vlaanderen zijn gelegen. Het Vlaamse Gewest kon uiteraard geen doelgemeenten ervan maken om de bestreden maatregel erop toe te passen. Indien zijn werkelijk doel wel degelijk het tegengaan van de sociale verdringing was, had het, voor de niet-Vlaamse gemeenten die aan de doelgemeenten grenzen, de prijs van de gronden en de migratiegraad moeten onderzoeken.

Bovendien zal het criterium van het hoofdzakelijk uitoefenen van werkzaamheden in de betrokken gemeente zelden door de mogelijke kopers die buiten Vlaanderen verblijven, kunnen worden aangevoerd. De taalbarrière leidt immers ertoe dat weinig niet-Vlamingen in het Vlaamse Gewest werken. Behalve de Nederlandse onderdanen zullen weinig Franstalige Belgische of buitenlandse kandidaat-kopers zich dus op het tweede aanknopingscriterium kunnen beroepen om een « voldoende band » te bewijzen met de gemeente waar zij een onroerend goed wensen te kopen.

Ten slotte, zo vervolgen de twee tussenkomen partijen, wordt het criterium van de zwaarwichtige en duurzame maatschappelijke, familiale, sociale of economische band met de betrokken gemeente bijzonder ruim en vaag uitgedrukt en zal de beoordelingsbevoegdheid van de verschillende provinciale beoordelingscommissies ter zake dus erg ruim zijn, en, zo valt te vrezen, voor meer politieke doeleinden dan het bestrijden van de hausse op de vastgoedmarkt worden aangewend.

De Franse Gemeenschapsregering en het College van de Franse Gemeenschapscommissie zijn eveneens van oordeel dat de door de decreetgever in aanmerking genomen criteria niet coherent zijn ten opzichte van het nagestreefde doel.

Hoewel het feit dat aan de inwoners van een gemeente het recht wordt voorbehouden om bepaalde goederen in die gemeente te kopen, de enorme prijsstijgingen die verband houden met de migratie redelijkerwijs lijkt te kunnen indammen, lijkt dat evenwel niet het geval te zijn wanneer het recht om die goederen te kopen wordt uitgebreid tot de inwoners van de aangrenzende gemeenten; door het criterium van de woonplaats uit te breiden tot de aangrenzende gemeenten van de betrokken gemeente, schaadt de decreetgever de doeltreffendheid van de maatregel. Het feit dat hij dat criterium van de woonplaats beperkt tot de inwoners van de aangrenzende doelgemeenten maakt het niet mogelijk om die vaststelling op losse schroeven te zetten. Er valt immers niet in te zien in welk opzicht de kopers uit de aangrenzende doelgemeenten minder druk op de markt van een gemeente zouden veroorzaken dan de kopers uit de aangrenzende niet-doelgemeenten.

Hetzelfde geldt voor het derde criterium van aanknopings met een gemeente van een mogelijke koper, dat eveneens weinig doeltreffend lijkt om het tot uiting gebrachte doel van de bestreden maatregel te verwezenlijken.

A.4.3. De Franse Gemeenschapsregering en het College van de Franse Gemeenschapscommissie steunen eveneens het tweede middel dat in de zaak nr. 4800 is aangevoerd en het eerste en tweede middel die in de zaak nr. 4805 zijn aangevoerd. De maatregelen zouden op onevenredige wijze afbreuk doen aan het nagestreefde doel

van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in samenhang gelezen met de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, gezien het belang dat het recht op het vrije verkeer van personen en het recht van eenieder om vrij woonplaats te kiezen inhouden. Zij zouden eveneens op onverantwoorde en onevenredige wijze afbreuk doen aan het eigendomsrecht dat is gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1, eerste alinea, van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De twee tussenkomenende partijen analyseren het advies van de Raad van State dat, zo brengen zij in herinnering, enkel betrekking had op het oorspronkelijke toepassingsgebied van de bestreden maatregel, aangezien de twee uitbreidingen van het toepassingsgebied van het decreet via amendementen zijn doorgevoerd.

De redenen waarom de Raad van State de in het geding zijnde maatregel evenredig heeft bevonden in het « oorspronkelijke » toepassingsgebied ervan, kunnen niet worden overgenomen met betrekking tot de andere toepassingsgebieden ervan. Ten eerste geldt de maatregel niet langer enkel voor de woonuitbreidingsgebieden. In het verruimde toepassingsgebied ervan, dat betrekking heeft op het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse waar ruim een derde van de doelgemeenten is gelegen, kan de maatregel van toepassing zijn op elke grond die is gelegen in een woongebied waar afwijkingen ten opzichte van de beperking van maximum twee woonlagen zijn toegestaan. De in het geding zijnde maatregel zal eveneens van toepassing zijn in de drukst bezochte woongebieden van de zeer dichtbevolkte gemeenten van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse.

Het facultatieve toepassingsgebied van de maatregel zal het alle gemeenten waar de woongebieden geen tien procent van de totale oppervlakte van de woongebieden en de woonuitbreidingsgebieden samen uitmaken, mogelijk maken om de betrokken oppervlakten te vergroten totdat die verhouding van tien procent wordt bereikt. Aldus zal de lokale overheid, in een gemeente waar bijna geen woonuitbreidingsgebieden bestaan, uit eigen initiatief het toepassingsgebied van de maatregel kunnen uitbreiden tot bijna tien procent van de oppervlakte van de woongebieden. De gemiddelde gewestelijke verhouding van gronden waarop de maatregel betrekking heeft, die ongeveer tien procent bedroeg in het « oorspronkelijke » toepassingsgebied van de maatregel, dreigt dus, via die twee uitbreidingsmechanismen, een veel hogere verhouding te worden, waardoor het door de Raad van State aangevoerde tweede motief om de maatregel evenredig te achten, vervalt.

Ten tweede, aangezien een volledig deel van de gronden waarop de maatregel betrekking heeft, wegens het verruimde toepassingsgebied ervan niet langer in een woonuitbreidingsgebied is gelegen, kan het derde motief dat door de Raad van State is aangevoerd om de bestreden maatregel als evenredig te beschouwen, evenmin nog van toepassing zijn aangezien de eigenaars, voor die gronden, in beginsel uitgebreide rechten hebben die door de maatregel dus sterk zullen worden beperkt.

Daarenboven kan de evenredigheid van de maatregel, zelfs in het « oorspronkelijke » toepassingsgebied ervan, opnieuw in het geding worden gebracht. De in het kader van die maatregel aangewende middelen bevinden zich immers niet in een redelijk verband van evenredigheid met het doel van de decreetgever. De criteria van aanknopingspunt met een doelgemeente zijn immers geen economische criteria waardoor de kandidaatkopers met het gewenste sociaaleconomische profiel zouden kunnen worden bevoordeeld. Bovendien, meer in het bijzonder met betrekking tot het derde aanknopingscriterium, zet de erg ruime beoordelingsbevoegdheid die aan de provinciale beoordelingscommissies wordt gelaten, de deur open voor het in aanmerking nemen van factoren die strikt gezien niets met het aangevoerde doel van de decreetgever te maken hebben, zoals met name taalvereisten.

Anderzijds zal de bestreden maatregel, zelfs in het oorspronkelijke toepassingsgebied ervan, gevolgen met zich meebrengen die onevenredig zijn met het tot uiting gebrachte doel van de Vlaamse decreetgever. In dat verband kan met name het feit worden aangehaald dat de beperkingen die worden gesteld aan de overdracht van de goederen waarop de bestreden maatregel betrekking heeft, gedurende een periode van twintig jaar na de oorspronkelijke overdracht zullen gelden. De bijzonder lange duur van de beperkingen van het eigendomsrecht die worden opgelegd aan de koper van een goed waarop de maatregel betrekking heeft, is duidelijk onevenredig ten aanzien van het doel dat met die beperkingen zogenaamd wordt nagestreefd.

A.4.4. De Franse Gemeenschapsregering en het College van de Franse Gemeenschapscommissie zijn het eens met het betoog dat in het derde middel in de zaak nr. 4800 is aangevoerd waarin een inmenging in het privéleven van de kopers en de verkopers wordt aangeklaagd. Zij zijn eveneens van mening dat de keuze, door een persoon, van zijn woonplaats of van de koper aan wie hij een onroerend goed wenst over te dragen, een keuze is die tot het privéleven behoort.

A.4.5. Het in de zaak nr. 4800 aangevoerde vierde middel en het in de zaak nr. 4805 aangevoerde derde en vierde middel zijn eveneens gegrond, zo menen de Franse Gemeenschapsregering en het College van de Franse Gemeenschapscommissie. In die middelen wordt, globaal genomen, het feit bekritiseerd dat aan provinciale beoordelingscommissies, namelijk louter administratieve organen, de bevoegdheid wordt toevertrouwd om aan een kandidaat-koper de aankoop van een goed te weigeren.

Allereerst staat het, krachtens artikel 23 van de Grondwet, aan de wetgevende macht om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen. Dat betekent dat een wetgever, indien hij beslist een beleid aan te nemen ter bevordering van de toegang tot de huisvesting, dat beleid voldoende gedetailleerd dient te regelen opdat het recht enkel op grond van de wettekst zou bestaan. De doeltreffendheid van het door de wetgever verankerde recht kan niet afhangen van de wijze waarop de uitvoerende macht zal beslissen om het in werking te stellen.

Te dezen kan de Vlaamse decreetgever evenwel worden verweten dat hij geen voldoende gedetailleerde bepalingen heeft aangenomen om de doeltreffendheid van zijn maatregel te waarborgen. Ten eerste heeft hij de voorwaarden inzake de werking van de provinciale beoordelingscommissies niet vastgesteld. Er wordt dus niet gewaarborgd dat hun werking het mogelijk zal maken het nagestreefde doel van het decreet na te leven. Bovendien heeft de decreetgever het derde criterium volgens hetwelk die commissies het bestaan van een « voldoende band » zullen kunnen beoordelen, onvoldoende duidelijk uitgedrukt. Er wordt dus evenmin gewaarborgd dat dat criterium, in de praktijk, niet zal ontsporen om een volledig ander doel te dienen dan datgene dat de decreetgever beweert na te streven.

Ten slotte verzet de bevoegdheid die aan een administratieve commissie wordt gelaten om, via haar optreden, fundamentele rechten te beperken, zich eveneens tegen de naleving van het legaliteitsbeginsel in de zin van artikel 23 van de Grondwet waarin het recht op huisvesting is verankerd. Ten overvloede doen de Franse Gemeenschapsregering en het College van de Franse Gemeenschapscommissie, net zoals de verzoekende partijen, vragen rijzen bij het verschil in behandeling dat de bevoegdheid om kandidaat-kopers te weren, die aan de provinciale beoordelingscommissies is verleend, kan teweegbrengen tussen de kandidaat-kopers van onroerende goederen die in de bestreden maatregel worden beoogd en de kandidaat-kopers van andere onroerende goederen. Het lijkt immers discriminerend dat aan de eerstgenoemden kan worden geweigerd om een goed te kopen op basis van een eenvoudig oordeel van een administratieve commissie, terwijl een dergelijk recht aan de laatstgenoemden enkel kan worden geweigerd op basis van een vonnis dat is gewezen door een rechtscollege dat aan de naleving van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is onderworpen.

A.4.6. Wat betreft de argumentering in het vijfde middel in de zaak nr. 4805, met betrekking tot de onbevoegdheid van het Vlaamse Gewest, zijn de twee tussenkomende partijen het volledig daarmee eens.

Standpunt van de Ministerraad

A.5.1. De Ministerraad beperkt zijn tussenkomst tot de middelen die de federale overheid aanbelangen.

A.5.2. Wat het tweede middel in de zaak nr. 4800 betreft, is de Ministerraad van oordeel dat het verbod voor bepaalde personen, namelijk die welke niet voldoen aan de in artikel 5.2.1, § 2, van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid opgesomde voorwaarden, om in bepaalde gemeenten een onroerend goed te kopen, in strijd is met de vrije woonstkeuze en met de vrijheid van verplaatsing op het grondgebied van de Staat, gewaarborgd bij de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, met artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dat de vrijheid van verplaatsing op het grondgebied van de Staat en de vrijheid om vrij woonplaats te kiezen waarborgt, met de artikelen 19, 39 en 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en met de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Europese Unie en hun familieleden.

De uitoefening van het recht op vrije woonstkeuze mag, zo brengt de Ministerraad in herinnering, krachtens lid 3 van artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, « 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 ». De beperking dient dus een van de voormelde legitieme doelstellingen na te streven en noodzakelijk en evenredig te zijn met het nagestreefde doel.

Het Hof dient dus te beslissen of de beperking van het recht op vrije woonstkeuze, zoals ingevoerd bij boek 5 van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid ten aanzien van de personen die, « blijkens het oordeel » van de provinciale beoordelingscommissie, niet over een « voldoende band » met de gemeente beschikken, aan de voormelde voorwaarden voldoet.

Te dien einde kan de adviespraktijk van de Raad van State van nut zijn.

Aldus maakte de afdeling wetgeving van de Raad van State bezwaren tegen een voorstel van Vlaams decreet dat tot doel had de autochtone bevolking van de niet-stedelijke gemeenten te beschermen tegen immigranten op de woningmarkt, door hun voorrangrechten te verlenen inzake het toekennen van woonvergunningen in die gemeenten (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1989-1990, nr. 302/2, en buitengewone zitting 1992, nr. 102/2).

A.5.3. Over het vijfde middel in de zaak nr. 4805 dat is afgeleid uit de schending van de residuaire federale bevoegdheid inzake burgerlijke rechten aangezien het bestreden decreet ingrijpt in de wijze waarop bepaalde onroerende goederen in de doelgemeenten kunnen worden verhuurd of verkocht en daaraan sancties koppelt, namelijk de nietigheid, wenst de Ministerraad de volgende toelichtingen te geven.

Het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid is aangenomen op grond van de bevoegdheid van de decreetgever op het vlak van, enerzijds, ruimtelijke ordening overeenkomstig artikel 6, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en meer bepaald het grondbeleid, en, anderzijds, sociale huisvesting overeenkomstig artikel 6, § 1, IV, van de voormelde bijzondere wet. De gewesten beschikken enkel over de bevoegdheden die hun bij de Grondwet en de bijzondere wet zijn toegewezen. De federale overheid beschikt over de residuaire bevoegdheden. De gewesten kunnen het domein van de federale bevoegdheden slechts betreden, hetzij wanneer die bevoegdheden inherent zijn aan de toegewezen bevoegdheid die zij uitoefenen, hetzij op grond van de in artikel 10 van de bijzondere wet bedoelde impliciete bevoegdheden. Aldus wordt in de rechtspraak en de rechtsleer aanvaard dat de toegewezen gewestelijke bevoegdheden alle aangelegenheden omvatten die noodzakelijk zijn voor een zinvolle uitoefening van de toegewezen bevoegdheden. Die bevoegdheden - inherente bevoegdheden genoemd - zijn zo onlosmakelijk verbonden met de uitdrukkelijke bevoegdheden dat zij middels een ruime interpretatie aan die bevoegdheden moeten worden toegewezen.

Overeenkomstig het bestreden boek 5 van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid kunnen bepaalde onroerende goederen die in de nader bepaalde gemeenten zijn gelegen, enkel worden overgedragen, in de zin van artikel 5.2.1, § 1, derde lid, van het decreet, aan personen die over een « voldoende band » met de gemeente beschikken. De naleving van die voorwaarde is volledig afhankelijk van de beoordeling van de provinciale beoordelingscommissie. Bovendien koppelt artikel 5.2.3 van dat decreet een sanctie aan het niet naleven van de voormelde voorwaarde. De beoordelingscommissie en de derden-benadeelden kunnen voor de rechter de nietigheid vorderen van een strijdig bevonden overdracht.

Met boek 5 van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid grijpt de decreetgever dus rechtstreeks in in de contractuele verhoudingen tussen de koper en de verkoper of tussen de huurder en de verhuurder.

Nochtans, zo vervolgt de Ministerraad, behoren de aangelegenheden inzake burgerlijke rechten en, zoals *in casu*, de bevoegdheid inzake het algemene en het bijzondere contractenrecht niet tot de bevoegdheden van de gemeenschappen of de gewesten maar wel tot de residuaire federale bevoegdheid.

Dat wordt woordelijk bevestigd in de adviespraktijk van de Raad van State. Aldus stelde de afdeling wetgeving van de Raad van State dat « [het,] op grond van haar residuaire bevoegdheid inzake de huur van goederen, [...] aan de federale overheid [staat] om de weerslag te regelen van de door de gewesten in verband met de huisvesting vastgestelde regels op de contractuele verhoudingen tussen de verhuurder en de huurder » (advies van de Raad van State over het voorstel van ordonnantie betreffende de meergezinswoningen en de kleine eengezinswoningen die als hoofdverblijfplaats worden verhuurd of te huur worden gesteld, *Parl. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 2000-2001, A-200/2, p. 5; zie eveneens *Parl. St.*, Vlaams Parlement, buitengewone zitting 1992, nr. 186/1, en *Parl. St.*, Senaat, 1980-1981, nr. 543-1).

Ook de regels inzake koop en verkoop en de regels inzake de bindende kracht van de overeenkomsten, een basisbeginsel van het contractenrecht, vallen onder de federale residuaire bevoegdheid. Aldus heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State een negatief advies uitgebracht over een voorontwerp van decreet dat het de

Waalse Regering mogelijk zou hebben gemaakt om bij reglementaire besluiten bepaalde overeenkomsten te herzien (cf. *Parl. St.*, Waals Parlement, 1983-1984, nr. 107-1). Daaruit volgt dat enkel de federale overheid bevoegd is om in te grijpen in de contractuele verhoudingen tussen koper en verkoper en tussen huurder en verhuurder.

Op straffe van schending van de bevoegdheidsverdelende regels is de vaststelling van regelgeving inzake huur- en koopovereenkomsten in boek 5 van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid geenszins inherent aan de toegewezen gewestelijke bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening en sociale huisvesting. De decreetgever schendt in de onderhavige zaak dan ook de residuaire federale bevoegdheid inzake burgerlijke rechten, zo besluit de Ministerraad in dat verband.

Bij gebrek aan een bevoegdheidsrechtelijke grondslag om zijn optreden te verantwoorden, kon de decreetgever zijn optreden op het federale bevoegdheidsdomein dus hoogstens verantwoorden met toepassing van zijn impliciete bevoegdheden, overeenkomstig artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Volgens de parlementaire voorbereiding heeft de decreetgever, in het onderhavige geval, zo merkt de Ministerraad op, evenwel geen toepassing gemaakt van het voormelde artikel 10, zodat zijn optreden op het federale beleidsdomein inzake burgerlijke rechten evenmin kan worden verantwoord.

Ten slotte, zelfs in de veronderstelling dat de decreetgever in die aangelegenheid toepassing had gemaakt van zijn impliciete bevoegdheden (*quod non*), dan nog kan niet worden aangenomen dat voldaan is aan de beperkende voorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet. Wat de eerste voorwaarde betreft, is het ingrijpen in de huur- en koopovereenkomsten, zoals bedoeld in boek 5 van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid, geenszins noodzakelijk voor de zinvolle uitoefening van de gewestelijke bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening en sociale huisvesting. Wat de tweede voorwaarde betreft, leent de aangelegenheid inzake huur- en koopovereenkomsten zich geenszins tot een gedifferentieerde regeling. Het is inderdaad ondenkbaar dat het sluiten van huur- en koopovereenkomsten in verschillende gewesten aan een andere regelgeving zou worden onderworpen. Wat ten slotte de derde voorwaarde betreft, is de weerslag op de federale bevoegdheid geenszins marginaal. Met boek 5 van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid wordt daadwerkelijk ingegrepen in een van de belangrijkste beginselen van het contractenrecht, namelijk de contractvrijheid. Bovendien wordt afbreuk gedaan aan de bindende kracht van de overeenkomst, hoewel, overeenkomstig het tweede lid van artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek, enkel de federale wetgever daartoe bevoegd is. Dat besluit maakt het de federale wetgever bovendien niet mogelijk om, wat betreft de aan het bestreden decreet onderworpen huur- en koopovereenkomsten, regelgeving uit te vaardigen die afwijkt van het bestreden boek 5 van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid. Ook de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft reeds geoordeeld dat het ingrijpen door de decreetgever in huurovereenkomsten geenszins een marginale weerslag heeft op de uitoefening van de federale bevoegdheid. De Raad van State stelde « dat de gewesten in beginsel op het terrein van de federale overheid traden, als ze het huren van woningen afhankelijk zouden stellen van het verkrijgen van een vergunning; [...] dat de weerslag van de ontworpen regeling op de federale bevoegdheid niet marginaal was, zodat het gewest zich in dit geval niet zou kunnen beroepen op zijn impliciete bevoegdheden als bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2000-2001, A-200/2, p. 4, met verwijzing naar het advies L.20.889/VR/8).

- B -

Ten aanzien van de bestreden maatregelen en de draagwijdte ervan

B.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 4800 vorderen de vernietiging van artikel 5.2.1 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid. De verzoekende partijen in de zaak nr. 4805 vorderen de vernietiging van de artikelen 5.1.1 tot 5.3.3 van het bestreden decreet, namelijk het gehele boek 5 van het decreet, met als opschrift « Wonen in eigen streek ».

De beroepen tot vernietiging zijn gericht tegen de voormelde bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 vóór zij, vanaf 18 juli 2010, zijn gewijzigd bij het decreet van 9 juli 2010 « houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid ». Bij zijn onderzoek houdt het Hof geen rekening met die wijzigingen.

B.2.1. Het « grond- en pandenbeleid kan worden omschreven als een doelgerichte aansturing, door de overheid, van aspecten van de markt van onroerende goederen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2012/1, p. 3). De algemene doelstellingen van het grond- en pandenbeleid omvatten onder meer « de activering van gronden en panden, het ruimtelijk bevorderen van de sociale cohesie en een rechtvaardige verdeling van de gevolgen van bestemmingsvoorschriften over overheid, eigenaars en gebruikers » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2012/5, p. 7).

Met het decreet van 27 maart 2009 beoogt het Vlaamse Gewest op een doelgerichte en « faciliterende » wijze op te treden op de vastgoedmarkt. « Faciliterend » grond- en pandenbeleid heeft betrekking op het beïnvloeden van het grond- en pandengebruik door middel van regelgeving, vergunningen of correcte afspraken (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2012/5, p. 6).

B.2.2. Boek 5 van het decreet waarborgt het recht op « wonen in eigen streek ».

Volgens de parlementaire voorbereiding leidt de hoge grondprijs in bepaalde Vlaamse gemeenten tot sociale verdringing. « Dat wil zeggen dat minder kapitaalkrachtige bevolkingsgroepen uit de markt worden geprijsd door de intrede van financieel sterkere bevolkingsgroepen uit andere gemeenten. De minder kapitaalkrachtige bevolkingsgroepen zijn niet alleen de sociaal zwakken, maar ook vaak jonge gezinnen of alleenstaanden die veel uitgaven hebben, maar nog niet in staat zijn om voldoende kapitaal aan te leggen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2012/5, p. 13). Het bestreden decreet wil hoofdzakelijk « tegemoet komen aan de endogene woonbehoeften » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2012/1, p. 134).

In boek 5 van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid wordt bijgevolg in specifieke regelgeving voorzien voor de gemeenten waar de gemiddelde bouwgrondprijs per vierkante meter het hoogst is en waar de interne of externe migratie-intensiteit het hoogst is (artikel 5.1.1). Bij een besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2009 « houdende vaststelling van de lijst van gemeenten in de zin van artikel 5.1.1, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid » (*Belgisch Staatsblad* van 22 september 2009) is de lijst vastgesteld van de 69 gemeenten van het Vlaamse Gewest die onder het toepassingsgebied van artikel 5.1.1 van het decreet vallen.

B.3.1. De eerste categorie van in de in het geding zijnde bepalingen bedoelde onroerende goederen, die het oorspronkelijke toepassingsgebied uitmaakt, omvat de gronden en daarop opgerichte constructies die, in het gewestplan, in woonuitbreidingsgebieden zijn opgenomen (artikel 5.2.1, § 1, 1^o). Die woonuitbreidingsgebieden worden in artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen omschreven als gebieden die « uitsluitend bestemd [zijn] voor groepswoningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist, en zolang, volgens het geval, ofwel die overheid geen besluit tot vastlegging van de uitgaven voor de voorzieningen heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen geen met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor ». Volgens de memorie van toelichting bij het decreet zijn de woonuitbreidingsgebieden nog geen woongebieden en kunnen de eigenaars ervan nog geen aanspraak maken op bouw- of ontwikkelingsrechten (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2012/1, p. 82).

B.3.2. De tweede categorie van beoogde onroerende goederen, die het verruimde toepassingsgebied van de maatregelen uitmaakt, betreft de gronden en de daarop opgerichte constructies die onder het toepassingsgebied van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse vallen en die worden beoogd in een afwijking of een hervorming of vervanging van artikel 8, § 2, van dat plan, voor zover :

- die afwijking, hervorming of vervanging is toegekend of ingevoerd bij een vanaf de datum van inwerkingtreding van het decreet voorlopig vastgesteld of aangenomen bestemmingsplan;

- dat bestemmingsplan meer woonlagen toestaat dan vóór de inwerkingtreding ervan het geval was (artikel 5.3.1).

Voor zover de desbetreffende goederen gelegen zijn in een doelgemeente, vallen zij onder de bijzondere overdrachtsvoorwaarde.

In de parlementaire voorbereiding van het decreet wordt verduidelijkt dat de woningen die buiten de centra van Halle, Vilvoorde en Asse zijn gelegen, krachtens artikel 8, § 2, van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse hoogstens twee woonlagen mogen bevatten. Van die beperking mag evenwel worden afgeweken onder bepaalde voorwaarden en wanneer een dergelijke afwijking wordt aangenomen, valt de grond onder het verruimde toepassingsgebied van de in artikel 5.2.1 bedoelde maatregel (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2012/1, p. 83). In de memorie van toelichting bij het bestreden decreet wordt de uitbreiding van het toepassingsgebied van de bestreden maatregelen verantwoord door het feit dat de gebiedsomschrijving van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse tal van gemeenten omvat die eveneens kampen met de problematiek van de sociale verdringing, maar over vrijwel geen woonuitbreidingsgebieden beschikken, gelet op de exceptioneel hoge verstedelijkings- en bebouwingsgraad (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2012/1, pp. 83 en 135).

B.3.3. De derde categorie van beoogde onroerende goederen, die het facultatieve toepassingsgebied van de maatregel uitmaakt, omvat de gronden en daarop opgerichte constructies ten aanzien waarvan in een bestemmingsplan of een verkavelingsvergunning, aangenomen door de gemeentelijke overheid, de maatregel van toepassing wordt verklaard nadat het beginsel ervan bij een gemeentelijk reglement is toegestaan (artikel 5.3.3, § 1). Die tweede uitbreiding van het toepassingsgebied van de bestreden maatregel vloeit voort uit een amendement nr. 29, dat werd verantwoord door de wil om alle doelgemeenten dezelfde mogelijkheden te bieden wat het voeren van een beleid inzake « wonen in eigen streek » betreft. Uit een onderzoek van het gehele gewestelijke grondgebied blijkt immers dat de woonuitbreidingsgebieden gemiddeld tien procent van de optelsom van de woongebieden en de woonuitbreidingsgebieden vertegenwoordigen. Artikel 5.3.3 maakt het de doelgemeenten die zich onder dat gemiddelde zouden bevinden, mogelijk om het toepassingsgebied van de bestreden maatregel uit te breiden tot die verhouding van tien procent, waarbij aan de

gemeenten de nodige vrijheid wordt gelaten om via hun planologisch en vergunningenbeleid « maatwerk » te leveren (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2012/2, pp. 12 en 13).

B.3.4. In die doelgemeenten kunnen de voormelde gronden en constructies enkel worden overgedragen aan personen die, « blijkens het oordeel » van de provinciale beoordelingscommissie, over een « voldoende band met de gemeente » beschikken (artikel 5.2.1).

Onder « overdragen » moet, overeenkomstig artikel 5.2.1, § 1, tweede lid, worden verstaan : verkopen, verhuren voor meer dan negen jaar of bezwaren met een recht van erfpacht of opstal.

Overeenkomstig artikel 5.2.1, § 2, van het decreet beschikt een persoon over een « voldoende band met de gemeente » indien hij aan een of meer van de volgende voorwaarden voldoet :

1) gedurende ten minste zes jaar onafgebroken woonachtig zijn geweest in de gemeente of in een aangrenzende gemeente, op voorwaarde dat die gemeente eveneens voorkomt op de lijst die door de Vlaamse Regering is goedgekeurd;

2) op de datum van de overdracht werkzaamheden verrichten in de gemeente, voor zover die werkzaamheden gemiddeld ten minste een halve werkweek in beslag nemen;

3) op grond van een zwaarwichtige en langdurige omstandigheid een maatschappelijke, familiale, sociale of economische band met de gemeente hebben opgebouwd.

B.3.5. Het decreet voorziet in een sanctieregeling in geval van niet-naleving van de overdrachtsvoorwaarde. De provinciale beoordelingscommissie en de benadeelde derden kunnen voor de rechter de nietigheid van een strijdig bevonden overdracht vorderen (artikel 5.2.3).

Die overdrachtsvoorwaarde heeft een niet-hernieuwbare duur van 20 jaar.

Ten aanzien van het belang

B.4.1. De Vlaamse Regering betwist het belang van alle verzoekers in de zaak nr. 4800 aangezien zij in hun verzoekschrift niet hebben aangegeven waarin dat belang bestond of in hun memorie niet hebben aangetoond dat dat belang niet hypothetisch was. Zij betwist eveneens het belang van de tweede verzoekende partij in de zaak nr. 4805, die haar hoedanigheid van notaris niet kan doen gelden teneinde te doen blijken van haar persoonlijk belang om de bestreden bepalingen te betwisten.

B.4.2. In zijn memorie vermeldt de eerste verzoeker in de zaak nr. 4800 zijn hoedanigheid van huurder van zijn woning die actief probeert een onroerend goed aan te kopen in de gemeente Sint-Genesius-Rode, die één van de doelgemeenten is. De tweede verzoeker, eveneens huurder, overweegt een goed aan te kopen in een gemeente van de Brusselse rand. De bestreden regeling zou hem verhinderen vrij te werk te gaan aangezien hij zou kunnen worden beschouwd als iemand die geen voldoende banden met die gemeente heeft. De derde verzoeker is eigenaar van zijn woning te Linkebeek en van een appartement aan de Belgische kust. Op 73-jarige leeftijd overweegt hij zijn huis en zijn appartement aan de kust te verkopen, om in een appartement te trekken. Hij zou belang hebben bij het beroep aangezien die verkopen onder de beste voorwaarden en zonder beperking van de kandidaatkopers zouden moeten kunnen plaatsvinden, hetgeen de bestreden regeling zou verhinderen.

B.4.3. Boek 5 van het voormelde decreet dat een specifieke regeling met betrekking tot de overdracht van bepaalde onroerende goederen instelt, kan de verkoop- of aankoopmogelijkheden van de verzoekende partijen die ofwel eigenaar, ofwel huurder zijn van een onroerend goed in één van de gemeenten die, krachtens het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2009, onder het toepassingsgebied van het decreet vallen, ongunstig raken.

Bovendien dient, aangezien het in de zaak nr. 4805 door de eerste verzoekende partij ingestelde beroep ontvankelijk is, verder niet te worden nagegaan of het beroep eveneens ontvankelijk is in zoverre het door de tweede verzoekende partij is ingesteld.

B.4.4. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

B.5. Het onderzoek naar de overeenstemming van een bestreden bepaling met de bevoegdheidverdelende regels moet in beginsel het onderzoek naar de bestaanbaarheid ervan met de bepalingen van titel II en de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet voorafgaan.

Wat de bevoegdheidverdelende regels betreft

B.6.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 4805 voeren de schending aan van de artikelen 39 en 134 van de Grondwet.

Volgens hen zou de decreetgever zijn opgetreden in de residuaire federale bevoegdheid inzake burgerlijk recht omdat de bestreden bepalingen ingrijpen in de wijze waarop bepaalde onroerende goederen in de doelgemeenten kunnen worden verhuurd of verkocht en die bepalingen sancties koppelen aan de overtreding ervan, met name de nietigheid.

B.6.2. De Vlaamse Regering voert aan dat de bestreden regeling, waarvan zij erkent dat zij met sancties gepaard gaat en dat zij het private eigendomsrecht beperkt, de verbintenisrechtelijke regels inzake huren en kopen niet wijzigt.

De Ministerraad voert daarentegen aan dat de decreetgever rechtstreeks ingrijpt in de contractuele verhoudingen tussen de koper en de verkoper of tussen de huurder en de verhuurder.

B.7.1. Artikel 39 van de Grondwet bepaalt :

« De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt met uitsluiting van die bedoeld in de artikelen 30 en 127 tot 129 en dit binnen het gebied en op de wijze die zij bepaalt. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid ».

B.7.2. Artikel 134 van de Grondwet bepaalt :

« De wetten ter uitvoering van artikel 39 bepalen de rechtskracht van de regelen die de organen, welke zij oprichten, uitvaardigen in de aangelegenheden, welke zij aanduiden.

Zij kunnen aan deze organen de bevoegdheid toekennen om decreten met kracht van wet uit te vaardigen op het gebied en op de wijze die zij bepalen ».

B.7.3. Ter uitvoering van die bepalingen wordt bij artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gewesten de bevoegdheid toegewezen voor :

« I. Wat de ruimtelijke ordening betreft :

1° De stedenbouw en de ruimtelijke ordening;

[...]

4° De stadsvernieuwing;

[...]

6° Het grondbeleid;

[...] ».

en

« IV. Wat de huisvesting betreft :

De huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid ».

B.8.1. Uit het voorafgaande blijkt dat de decreetgever bevoegd is om het grondbeleid vast te stellen. Daarbij is hij in beginsel vrij om de doelstellingen in verband met de ruimtelijke ordening en het huisvestingsbeleid na te streven, voor zover hij geen afbreuk doet aan andere bevoegdheden van de federale Staat of van de andere deelentiteiten die hun bij de Grondwet en de bijzondere wetten uitdrukkelijk zijn toegewezen of die, zolang geen uitvoering is gegeven aan artikel 35 van de Grondwet, behoren tot de residuaire bevoegdheid van de federale Staat.

B.8.2. Artikel 5.2.1, § 1, van het bestreden decreet, dat is aangenomen teneinde de hoge grondprijs in bepaalde Vlaamse gemeenten tegen te gaan, bepaalt dat « er [...] een bijzondere

voorwaarde [geldt] voor de overdracht van gronden en de daarop opgerichte constructies » in de doelgemeenten. Dezelfde bepaling stelt :

« Onder ‘ overdragen ’ wordt verstaan : verkopen, verhuren voor méér dan negen jaar of bezwaren met een recht van erfpacht of opstal ».

Naar luid van artikel 5.2.3 van hetzelfde decreet « [kunnen] de provinciale beoordelingscommissie en derden-benadeelden [...] de nietigheid vorderen van de overdracht die plaatsvond in strijd met deze titel ».

B.9.1. Krachtens artikel 6, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten, voor wat betreft de ruimtelijke ordening, onder meer bevoegd voor de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, de stadsvernieuwing en het grondbeleid; krachtens artikel 6, § 1, IV, van dezelfde bijzondere wet zijn zij eveneens bevoegd inzake de huisvesting.

Blijkens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt onder het grondbeleid de regeling van de markt der onroerende goederen bedoeld, onder meer om « te vermijden dat het aanbod van deze goederen inkrimpt en de prijzen gevoelig stijgen tengevolge van speculatieve praktijken » (*Parl. St.*, Kamer, 1977-1978, nr. 461/20, p. 6).

B.9.2. De bestreden regeling doet geen afbreuk aan het gemeen recht inzake contracten. De regeling heeft enkel tot doel voor bepaalde onroerende goederen, gelegen in doelgemeenten, in een specifieke overdrachtsvoorwaarde te voorzien, teneinde doelgericht en « faciliterend » te kunnen optreden op de vastgoedmarkt.

B.9.3. De bestreden bepaling blijft binnen de grenzen van de bevoegdheden die aan de decreetgever zijn toegewezen bij artikel 6, § 1, I en IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale wetgever om de contractuele betrekkingen tussen de contractpartijen, in het kader van het vastgoedrecht, te regelen.

B.9.4. Het feit dat de niet-toepassing van de bestreden regeling, bij overdracht van een onroerend goed, kan leiden tot de nietigheid van de overdracht, is niet van dien aard dat aan

die regeling haar bevoegdheidsconform karakter wordt ontnomen. In zoverre de nietigheidsgrond verbonden is met de niet-naleving van bepalingen waarvoor de decreetgever bevoegd is, valt het invoeren van die sanctie eveneens binnen de bevoegdheid van de decreetgever.

B.10. Het vijfde middel in de zaak nr. 4805 is niet gegrond.

Wat de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betreft

B.11. De verzoekende partijen leiden verschillende middelen af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met andere bepalingen van de Grondwet en diverse internationaalrechtelijke bepalingen en bepalingen van het recht van de Europese Unie (eerste en tweede middel in de zaak nr. 4800; eerste en tweede middel in de zaak nr. 4805).

Zij voeren in dit verband inzonderheid de schending aan van de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 18, 39 en 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (thans de artikelen 21, 45 en 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) en met de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (tweede middel in de zaak nr. 4800).

Ten aanzien van het vrij verkeer en het vrij verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Europese Unie

B.12. Artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (het voormalige artikel 18 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap) bepaalt :

« 1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

2. Indien een optreden van de Unie noodzakelijk blijkt om deze doelstelling te verwezenlijken en de Verdragen niet in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien, kunnen het Europees Parlement en de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure, bepalingen vaststellen die de uitoefening van de in lid 1 bedoelde rechten vergemakkelijken.

3. Ter verwezenlijking van dezelfde doelstellingen als in lid 1 genoemd en tenzij de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien, kan de Raad, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, maatregelen inzake sociale zekerheid en sociale bescherming vaststellen. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement ».

Artikel 45 van datzelfde Verdrag (het voormalige artikel 39 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap) bepaalt :

« 1. Het verkeer van werknemers binnen de Unie is vrij.

2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

3. Het houdt behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen het recht in om,

a) in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling,

b) zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der lidstaten,

c) in een der lidstaten te verblijven teneinde daar een beroep uit te oefenen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke voor de tewerkstelling van nationale werknemers gelden,

d) op het grondgebied van een lidstaat verblijf te houden, na er een betrekking te hebben vervuld, overeenkomstig de voorwaarden die zullen worden opgenomen in door de Commissie vast te stellen verordeningen.

4. De bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op de betrekkingen in overheidsdienst ».

Artikel 49 van hetzelfde Verdrag (het voormalige artikel 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap) bepaalt :

« In het kader van de volgende bepalingen zijn beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden. Dit verbod heeft eveneens betrekking op beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een lidstaat die op het grondgebied van een lidstaat zijn gevestigd.

De vrijheid van vestiging omvat, behoudens de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het kapitaal, de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen, en met name van vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 54, overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld ».

B.13. De richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 « betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG », die steunt op de artikelen 12, 18, 40, 44 en 52 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (thans de artikelen 18, 21, 46, 50 en 59 van het VWEU), stelt de voorwaarden vast voor :

a) de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten door burgers van de Unie en hun familieleden; b) het duurzame verblijfsrecht op het grondgebied van de lidstaten voor burgers van de Unie en hun familieleden; c) de beperkingen van de onder a) en b) genoemde rechten om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid (artikel 1).

De richtlijn bevat, benevens een aantal algemene bepalingen (de artikelen 1 tot 3), een reeks voorschriften die niet relevant zijn voor onderhavige zaak. Zulks is inzonderheid het geval met de voorschriften inzake het uitreis- en inreisrecht (de artikelen 4 en 5), het verblijfsrecht (de artikelen 6 tot 15), het duurzaam verblijfsrecht (de artikelen 16 tot 21) en de daarmee samenhangende bepalingen (de artikelen 27 tot 33).

Blijkens de memorie van antwoord beroepen de verzoekende partijen in de zaak nr. 4800 zich inzonderheid op artikel 22 van bedoelde richtlijn, dat bepaalt :

« *Territoriale werkingssfeer*

Het verblijfsrecht en het duurzaam verblijfsrecht gelden voor het gehele grondgebied van een gastland. De lidstaten kunnen geen territoriale beperkingen van het verblijfsrecht en het

duurzaam verblijfsrecht toepassen, dan wanneer zij dezelfde beperkingen ten aanzien van hun eigen onderdanen toepassen ».

B.14.1. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, krachtens artikel 20, lid 1, van het VWEU, de status van burger van de Unie. Bovendien verbindt lid 2 van hetzelfde artikel 20 aan die status de in het VWEU bedoelde rechten en plichten, waaronder die vermeld in artikel 21, lid 1, van het VWEU (HvJ, 26 oktober 2006, C-192/05, *Tas-Hagen en Tas*, punt 18; HvJ, 22 mei 2008, C-499/06, *Halina Nerkowska*, punt 21).

Zoals het Hof van Justitie herhaaldelijk heeft opgemerkt, moet de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten zijn (zie, met name, HvJ, 20 september 2001, C-184/99, *Grzelczyk*, punt 31; HvJ, 17 september 2002, C-413/99, *Baumbast en R*, punt 82; HvJ, 2 maart 2010, C-135/08, *Janko Rottmann*, punt 43).

B.14.2. Volgens het Hof van Justitie verleent het burgerschap van de Unie iedere burger van de Unie, binnen de beperkingen van het VWEU en de maatregelen tot uitvoering daarvan, een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, en is het vrij verkeer van personen overigens een van de fundamentele vrijheden binnen de interne markt, bovendien bevestigd in artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (HvJ, 7 oktober 2010, C-162/09, *Secretary of State for Work and Pensions*, punt 29).

B.14.3. Met betrekking tot de richtlijn 2004/38/EG heeft het Hof van Justitie reeds kunnen vaststellen dat die richtlijn tot doel heeft de uitoefening van het fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat door het Verdrag rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en met name dat recht te versterken, zodat die burgers aan die richtlijn niet minder rechten kunnen ontleen dan aan de handelingen van afgeleid recht die bij die richtlijn zijn gewijzigd of ingetrokken (HvJ, 25 juli 2008, C-127/08, *Metock e.a.*, punten 82 en 59; HvJ, 7 oktober 2010, reeds aangehaald, punt 30).

Het Hof heeft ook erop gewezen dat, gelet op de context en de doelstellingen van de richtlijn 2004/38/EG, de bepalingen van die richtlijn niet restrictief mogen worden uitgelegd

en dat aan die bepalingen in geen geval het nuttig effect ervan mag worden ontnomen (HvJ, 25 juli 2008, reeds aangehaald, punt 84; HvJ, 7 oktober 2010, reeds aangehaald, punt 31).

B.15. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie vindt artikel 21 van het VWEU een bijzondere uitdrukking in artikel 45 van het VWEU voor het vrije verkeer van werknemers en in artikel 49 van het VWEU voor de vrijheid van vestiging. Iedere onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie die gebruik heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer van werknemers of van de vrijheid van vestiging en een beroepswerkzaamheid in een andere lidstaat dan zijn woonstaat heeft uitgeoefend, valt, ongeacht zijn woonplaats en zijn nationaliteit, naargelang van het geval, binnen de werkingssfeer van artikel 45 van het VWEU of van artikel 49 van het VWEU (HvJ, 20 januari 2011, C-155/09, *Commissie t. Helleense Republiek*, punt 41).

B.16. De verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen beogen de toegang tot het gehele grondgebied van de Europese Unie te vergemakkelijken voor alle burgers van de Unie, ongeacht of zij al dan niet economisch actief zijn, en staan in de weg aan maatregelen die deze onderdanen minder gunstig behandelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat willen verblijven. De bij het Verdrag geboden mogelijkheden inzake vrij verkeer van burgers van de Unie zouden niet volledig uitwerking kunnen hebben indien een onderdaan van een lidstaat via belemmeringen van zijn verblijf in een andere lidstaat ervan kon worden afgebracht daarvan gebruik te maken. Bepalingen die een onderdaan van een lidstaat beletten of ervan weerhouden zijn staat van herkomst te verlaten om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen, leveren derhalve belemmeringen van deze vrijheid op, zelfs wanneer zij onafhankelijk van de nationaliteit van de betrokken werknemers van toepassing zijn (HvJ, 17 januari 2008, C-152/05, *Commissie t. Bondsrepubliek Duitsland*, punten 18-22; HvJ, 20 januari 2011, reeds aangehaald, punt 43), en hoe gering zij ook zijn (HvJ, 13 december 1989, C-49/89, *Corsica Ferries France*, punt 8, en HvJ, 15 februari 2000, C-169/98, *Commissie t. Frankrijk*, punt 46).

B.17. Te dezen beperken de bestreden bepalingen de mogelijkheid voor personen die niet over een voldoende band met de gemeente beschikken in de zin van artikel 5.2.1, § 2, van het decreet, om gronden of daarop opgerichte constructies te verwerven, te huren voor meer dan negen jaar of er een recht van erfpacht of opstal op te verwerven, in de door de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 5.1.1 van het decreet aangewezen doelgemeenten.

Bovendien zouden de bestreden bepalingen tot gevolg kunnen hebben dat zij de burgers van de Europese Unie die een goed in die doelgemeenten bezitten of huren, ervan afbrengen die gemeenten te verlaten teneinde op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven of er een beroepsactiviteit uit te oefenen. Zodra een bepaalde bij artikel 5.2.1, § 2, van het decreet vastgestelde termijn is verstreken, zullen zij immers niet langer over een voldoende band met de betrokken gemeente beschikken, hetgeen hen zou verhinderen naar hun oorspronkelijke gemeente terug te keren.

B.18. Maatregelen die het gebruik van de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, kunnen niettemin toelaatbaar zijn mits zij een doel van algemeen belang nastreven, geschikt zijn om de verwezenlijking daarvan te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken (HvJ, 17 januari 2008, C-152/05, *Commissie t. Bondsrepubliek Duitsland*, punt 26).

B.19.1. Te dezen rijst de vraag of het in B.2.2 vermelde doel kan worden aangemerkt als een doel van algemeen belang ten aanzien van de artikelen 21, 45, 49, 56 en 63 van het VWEU.

B.19.2. Bovendien is het geoorloofd stil te staan bij de relevantie van de in artikel 5.2.1, § 2, van het decreet in aanmerking genomen criteria om het bestaan van een voldoende band met de betrokken gemeente aan te tonen. Bij geen enkel van die criteria worden immers sociaaleconomische elementen in aanmerking genomen die de toegang tot de woningen voor een bevolking met een laag of een gemiddeld inkomen mogelijk kunnen maken.

B.19.3. Ten slotte lijken de bestreden maatregelen onevenredige gevolgen te hebben ten aanzien van burgers van de Europese Unie die hun recht op vrij verkeer of vrij verblijf in die gemeenten wensen uit te oefenen of die ze wensen te verlaten om datzelfde recht in een andere lidstaat uit te oefenen. Zij zullen immers slechts in zeer uitzonderlijke gevallen erin slagen een voldoende band met de betrokken gemeente aan te tonen of te behouden.

Het blijkt evenwel dat de beperkende en ontradende maatregelen enkel van toepassing zijn in de doelgemeenten, waarvan er thans 69 zijn, en dat zij zich beperken tot bepaalde

delen van die gemeenten volgens het in B.3.1 tot B.3.3 beschreven toepassingsgebied van het decreet. Daaruit volgt dat Europese burgers zonder belemmering toegang hebben tot de bouw- en koopmarkt in het grootste deel van het grondgebied van de doelgemeenten en, uiteraard, tot de volledige markt in niet-doelgemeenten, die het merendeel van de gemeenten in het Vlaamse Gewest uitmaken.

B.19.4. Uit de bij het Hof ingediende memories blijkt dat de partijen voor het Hof van mening verschillen over de interpretatie, te dezen, van de bepalingen van het recht van de Europese Unie.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd om, op prejudiciële vraag, uitspraak te doen over de interpretatie van de Verdragen en de richtlijnen die zijn aangenomen door de instellingen van de Europese Unie (artikel 267, eerste alinea, onder a) en b), in samenhang gelezen met artikel 288, eerste alinea, van het VWEU). Wanneer een dergelijke vraag rijst in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is die instantie ertoe gehouden zich tot het Hof van Justitie te wenden (artikel 267, derde alinea, van hetzelfde Verdrag), tenzij zij vaststelt « dat de opgeworpen vraag niet relevant is of dat de betrokken gemeenschapsbepaling reeds door het Hof [van Justitie] is uitgelegd of dat de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht zo evident is, dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan » (HvJ, 6 oktober 1982, 283/81, *CILFIT*), wat te dezen niet het geval is.

Alvorens het onderzoek van het middel voort te zetten, dient bijgevolg aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de in het beschikkend gedeelte geformuleerde prejudiciële vraag te worden gesteld.

Om die redenen,

het Hof

stelt, alvorens uitspraak te doen ten gronde, aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële vraag :

Dienen de artikelen 21, 45, 49, 56 en 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de artikelen 22 en 24 van de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 « betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG » in die zin te worden geïnterpreteerd dat zij zich verzetten tegen de regeling die is ingevoerd bij boek 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, met als opschrift « Wonen in eigen streek », namelijk de regeling waarbij in bepaalde zogenaamde doelgemeenten de overdracht van gronden en daarop opgerichte constructies afhankelijk wordt gesteld van het aantonen, door de koper of door de huurder, van een voldoende band met die gemeenten in de zin van artikel 5.2.1, § 2, van het decreet ?

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 6 april 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior