

Rolnummer 5318
Arrest nr. 3/2013 van 17 januari 2013

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 75 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 29 april 2011 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 7 februari 2012 in zake de nv « Matexi » tegen Frederika Lens en anderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 23 februari 2012, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 75 van het decreet van 29 april 2011 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 4 mei 2011) de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang gelezen met het beginsel van rechtszekerheid en het beginsel van een goede rechtsbedeling, zoals gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens alsook bij de artikelen 13 en 144 van de Grondwet en de bescherming van het eigendomsrecht, zoals gewaarborgd bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens alsook artikel 16 van de Grondwet, in zoverre die bepaling door het intrekken van artikel 33, wat betreft de in de Vlaamse Wooncode in te voegen bepalingen van artikel 30, § 1, tweede lid, over de rechtsopvolging van het Investeringsfonds voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant en van het Garantiefonds voor Huisvesting, en van artikel 36, wat betreft de in de Vlaamse Wooncode in te voegen bepalingen van artikel 33, § 1, tweede lid, 6°, 7°, en § 2, van het decreet van 24 maart 2006 houdende wijzigingen van decretale bepalingen inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid, en bijgevolg tot gevolg heeft dat het :

- als gevolg van de intrekking van artikel 33 en artikel 36 van het decreet van 24 maart 2006 houdende wijzigingen van decretale bepalingen inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid het territoriaal toepassingsgebied van het recht van voorkoop van het Investeringsfonds voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant, vermeld in artikel 85, § 1, tweede lid, 3° van de Vlaamse Wooncode retroactief vaststelt en mitsdien;

- de rechtszekerheid van de kopers en verkopers van onroerende goederen gelegen binnen het werkgebied van het Investeringsfonds voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant, meer specifiek deze gelegen in de gemeente Zemst, in het gedrang brengt, nu die kopers en verkopers er bij de verkoop mochten vanuit gaan dat het recht van voorkoop van eerder genoemd Investeringsfonds, vermeld in artikel 85, § 1, tweede lid, 3° van de Vlaamse Wooncode, nog niet in werking was getreden, vermits artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2006 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 1994 houdende regeling van het beheer van het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant, en houdende regeling van de voorwaarden inzake woonprojecten met een sociaal karakter, dat dit werkgebied bepaalt, ingevolge artikel 3 van dit besluit pas in werking trad op de datum van de inwerkingtreding van artikel 36 van het decreet van 24 maart 2006 houdende wijzigingen van decretale bepalingen inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid, wat blijkt uit artikel 177 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006 tot gedeeltelijke operationalisering van het beleidsdomein ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed en houdende aanpassing van de regelgeving inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid niet het geval was op het ogenblik van de aanneming van het decreet van 29 april 2011, zonder dat te dezen uitzonderlijke omstandigheden bestaan die het retroactieve karakter van het decreet rechtvaardigen;

- het recht op een goede rechtsbedeling en het eigendomsrecht in het gedrang brengt, omdat aan de rechtzoekenden die op het ogenblik van de aanneming van het decreet van 29 april 2011 een procedure hadden ingesteld wegens het onterecht laten gelden van het recht van voorkoop door het Investeringsfonds voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant, die nog niet was beslecht bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing, een jurisdictionele waarborg wordt ontzegd, nu het wetgevend optreden tot gevolg heeft dat de afloop van de ingestelde procedures wordt beïnvloed ten voordele van een instelling van openbaar nut, met name Investeringsfonds voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant, of dat het rechtscollège wordt verhinderd zich uit te spreken over de rechtsvraag met betrekking tot de mate waarin het recht van voorkoop, vermeld in artikel 85, § 1, tweede lid, 3° van de Vlaamse Wooncode, voor de aanneming van het decreet van 29 april 2011, inwerking was getreden;

- een ongelijke behandeling invoert tussen enerzijds kopers en verkopers van onroerende goederen belast met een wettelijk voorkooprecht in de mate het voorkooprecht niet op retroactieve wijze wordt ingevoerd en, anderzijds kopers en verkopers van onroerende goederen belast met een wettelijk voorkooprecht dat retroactief wordt ingesteld, zonder dat te dezen voor die onderscheiden behandeling een objectieve en redelijke verantwoording bestaat in het licht van de bescherming van het eigendomsrecht ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de nv « Matexi », met zetel te 8790 Waregem, Franklin Rooseveltlaan 180;
- Frederika Lens, wonende te 1800 Vilvoorde, Grote Markt 21;
- het « Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant », met zetel te 1000 Brussel, Koloniënstraat 40;
- de cvba « Verzekeringen van het Notariaat », met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Bergstraat 34;
- de Vlaamse Regering.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Matexi »;
- het « Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant »;
- de cvba « Verzekeringen van het Notariaat »;
- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 13 november 2012 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. De Smedt, advocaat bij de balie te Gent, voor de nv « Matexi »;

. Mr. F. Lahaye en Mr. D. De Greef, tevens *loco* Mr. D. D'Hooghe en Mr. N. Kiekens, advocaten bij de balie te Brussel, voor het « Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant »;

. Mr. F. Judo, advocaat bij de balie te Brussel, voor de cvba « Verzekeringen van het Notariaat »;

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

Op 14 mei 2008 werd, met tussenkomst van notaris Frederika Lens, een onderhandse overeenkomst ondertekend waarbij de eigendom over een onroerend goed gelegen te Zemst, bestaande uit enkele percelen landbouwgrond en een perceel waarop een chalet gebouwd staat, werd overgedragen aan nv « Matexi ». De verkoop werd gesloten onder opschortende voorwaarden van het niet uitoefenen van eventueel bestaande wettelijke of decretale voorkeurrechten.

Bij aangetekende brief van 12 augustus 2008 werden die percelen door notaris Lens aangeboden aan de Vlaamse Landmaatschappij, in het bijzonder aan de Vlaamse Grondenbank, in het kader van het recht van voorkoop geregeld bij artikel 85 van de Vlaamse Wooncode.

Op 1 oktober 2008 deelde het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (hierna : Vlabinvest) mee dat het gebruik wilde maken van een voorkeurrecht.

Op 22 december 2008 ging de nv « Matexi » over tot dagvaarding voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, ter betwisting van het voorkeurrecht van Vlabinvest.

Na de sluiting van de debatten voor de Rechtbank van eerste aanleg werd het decreet van het Vlaamse Gewest van 29 april 2011 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen (*Belgisch Staatsblad*, 4 mei 2011) aangenomen. De nv « Matexi » en notaris Lens beweren dat dit decreet retroactief het voorkeurrecht van Vlabinvest regulariseert. Hierop stelt het verwijzende rechtscollege onderhavige prejudiciële vraag aan het Hof.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Standpunt van de Vlaamse Regering*

A.1. De Vlaamse Regering betoogt dat de gemeente Zemst op 1 oktober 2008 deel uitmaakte van het werkingsgebied van Vlabinvest, zodat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, aangezien ze kennelijk niet relevant is voor de oplossing van het bodemgeding.

Volgens de Vlaamse Regering was het werkingsgebied van meet af aan decretaal vastgesteld bij artikel 19, 1°, van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992, dat bepaalt :

« Het fonds neemt voor zijn rekening de uitgaven met betrekking tot :

1° het grondbeleid en de realisatie van woonprojecten met een sociaal karakter in de gemeenten van de provincie Brabant die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest ».

De bedoeling van de decreetgever om het werkingsgebied van Vlabinvest decretaal vast te stellen blijkt tevens uit het feit dat in het organieke Vlabinvest-besluit van 20 juli 1994 in geen « Vlabinvest-gebied » was voorzien en dat dit pas bij besluit van 26 juni 1996 werd ingevoegd in het organieke Vlabinvest-besluit.

Vanwege de duidelijke afbakening van het werkingsgebied van Vlabinvest in artikel 19 van het decreet van 25 juni 1992 was het de Vlaamse Regering niet toegestaan in het besluit van 26 juni 1996 zelf een « Vlabinvest-gebied » af te bakenen omdat dit in strijd zou zijn geweest met het wettigheidsbeginsel vastgelegd in artikel 105 van de Grondwet en in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

A.2. De ontstentenis van een decretale grondslag was overigens de reden om de vereiste decretale grondslag alsnog te verlenen, meer bepaald bij artikel 33, § 1, tweede lid, 6°, van de Vlaamse Wooncode, zoals vervangen bij artikel 36 van het decreet van 24 maart 2006 houdende wijziging van decretale bepalingen inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid, maar dan tegelijkertijd met de integratie van de taken van Vlabinvest in de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (hierna : VMSW).

Dit wordt bevestigd in het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 12 december 2005 bij het ontwerp dat tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2006 heeft geleid. Daarin stelde de afdeling wetgeving onder andere :

« Artikel 19, 1°, van het decreet van 25 juni 1992 bepaalt dat het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams Brabant (Vlabinvest) uitgaven voor zijn rekening neemt met betrekking tot het grondbeleid en de realisatie van woonprojecten met een sociaal karakter in de gemeenten van ‘ de provincie Brabant die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest (lees : de provincie Vlaams-Brabant) ’. Bij artikel 24 van dat decreet wordt de Vlaamse Regering gemachtigd ‘ de verdere regels (vast te stellen) betreffende de werking en het beheer van het fonds ’.

Het is betwistbaar of dat laatste artikel wel toelaat het werkgebied van Vlabinvest te beperken tot bepaalde gemeenten van Vlaams-Brabant, nu het gebied waarin woonprojecten met een sociaal karakter kunnen worden gerealiseerd, in artikel 19 van het decreet van 25 juni 1992 is omschreven en daar gewag wordt gemaakt van alle gemeenten van de provincie Vlaams-Brabant. Voorts is het, met betrekking tot het hanteren van de definitie in het raam van de voorrangsregeling bedoeld in artikel 4, derde lid, van het besluit van 20 juli 1994, alleszins niet duidelijk of het decreet van 25 juni 1992 toelaat de vereiste binding met de streek te beperken tot een deel van de gemeenten van Vlaams-Brabant of om te bepalen dat voorrang wordt gegeven aan personen die een binding met die gemeenten hebben.

In dit verband moet er worden op gewezen dat in het voorontwerp van decreet houdende wijziging van decretale bepalingen inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid, waarover de Raad van State op 17 november 2005 advies 39.315/3 heeft gegeven, een nieuwe rechtsgrond wordt gecreëerd op grond waarvan de rechtsopvolger van Vlabinvest wordt gemachtigd ‘ onder de door de Vlaamse Regering te bepalen voorwaarden

grondbeleidsmaatregelen uit te voeren, woonprojecten met sociaal karakter te realiseren en voorzieningen uit te bouwen die noodzakelijk worden geacht om het Vlaamse karakter en een hoogwaardige woonkwaliteit in de Vlaamse Rand rond Brussel te behouden of te bevorderen, inbegrepen het verwerven en vervreemden van onroerende goederen, het vestigen of afstaan, zowel openbaar als uit de hand, van zakelijke rechten erop en het nemen van participaties namens het Vlaamse Gewest ' (ontwerpen artikel 33, § 1, tweede lid, 6°, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode - artikel 36 van het voorontwerp).

Die rechtsgrond vermag de onzekerheid omtrent de aanwezigheid van voldoende rechtsgrond voor de ontworpen bepalingen weg te nemen. Het verdient dan ook de aanbeveling het aanbrengen van de *sub* artikel 1 van het ontwerp bedoelde wijziging uit te stellen tot na totstandkoming van de zo-even genoemde rechtsgrond » (advies nr. 39.449/3 van 12 december 2005 van de afdeling wetgeving van de Raad van State, als bijlage bij de memorie van de Vlaamse Regering).

A.3. Aangezien de beperking van het werkingsgebied van Vlabinvest bij het besluit van de Vlaamse Regering van 26 juni 1996 in strijd was met het wettigheidsbeginsel, moet de toepassing van dat besluit worden geweigerd door de rechter krachtens artikel 159 van de Grondwet. Hierdoor behoorde heel Vlaams-Brabant, waarin zich ook de gemeente Zemst bevindt, reeds bij de oprichting tot het werkingsgebied van Vlabinvest zodat het voorkeepsrecht rechtmatig werd uitgeoefend.

De prejudiciële vraag, die kennelijk niet dienstig kan zijn voor de oplossing van het bodemgeschil bij de verwijzende rechter, behoeft geen antwoord (de Vlaamse Regering refereert, onder andere, aan het arrest nr. 108/2010 van 30 september 2010).

A.4. In reactie op het argument van cvba « Verzekeringen van het Notariaat », waarin wordt opgeworpen dat, als het voorkeepsrecht niet retroactief werd uitgeoefend, er nog steeds een beperking blijft van het eigendomsrecht, merkt de Vlaamse Regering op dat dit argument geen relevantie heeft voor de huidige prejudiciële vraag aangezien net die retroactiviteit als ongrondwettig wordt aangevoerd en de prejudiciële vraag hiertoe beperkt is.

#### *Standpunt van Vlabinvest*

A.5. Vlabinvest werpt op dat de uitbreiding van het werkgebied, waarin voorzien was bij artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2006, onmiddellijk uitwerking heeft gekregen op 1 juli 2006, zijnde de datum van de principiële, zij het gedeeltelijke, inwerkingtreding van artikel 36 van het decreet van 24 maart 2006 ingevolge artikel 177 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006, waardoor de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

Het feit dat een uitzondering werd gemaakt voor een beperkt onderdeel van artikel 36, belet niet dat die bepaling als zodanig principieel wel reeds in werking was getreden, wat op zijn beurt leidde tot de inwerkingtreding van de uitbreiding van het werkingsgebied van Vlabinvest, nu de enkele bedoeling bij het niet in werking laten treden van een bepaald deel van artikel 36 erin bestond de integratie van Vlabinvest in de VMSW voor enige tijd uit te stellen.

A.6. Ter ondersteuning van zijn argumentatie voert Vlabinvest aan dat een norm in de regel onmiddellijke werking kent, en dat uitzonderingen op dat principe uitdrukkelijk moeten zijn bepaald en restrictief moeten worden geïnterpreteerd.

Overigens wordt in de aanvullende regeringsverklaring van de Vlaamse Regering van 18 mei 2005 het vergroten van het werkingsgebied van Vlabinvest uitdrukkelijk vooropgesteld als een van de beleidsdoelen inzake sociale huisvesting. (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 31/2, p. 4).

Bovendien blijkt volgens Vlabinvest uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 29 februari 2008 (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1261/3, p. 2) dat de uitbreiding van zijn werkingsgebied al was verwezenlijkt bij het besluit van 21 april 2006.

A.7. Vlabinvest is er om de voorgaande redenen zelf altijd van uitgegaan dat de uitbreiding van zijn werkingsgebied in werking was getreden op 1 juli 2006. Het refereert aan de jaarverslagen uit de periode 2006-2009, waaruit blijkt dat Vlabinvest reeds projecten heeft opgezet en mede ondersteund in het ruimere werkingsgebied.

A.8. In ondergeschikte orde betoogt Vlabinvest dat, zelfs in de verkeerde interpretatie dat artikel 75 van het decreet van 29 april 2011 retroactief zijn werkingsgebied uitbreidt, er geen schending is van de aangevoerde bepalingen en beginselen.

De bevestiging van het werkingsgebied van Vlabinvest bij het decreet van 29 april 2011, is, wegens de onduidelijkheid van de oorspronkelijke normstelling en wegens het feit dat Vlabinvest reeds activiteiten uitoefende in diverse gemeenten, gelegen buiten zijn oorspronkelijke werkgebied maar binnen zijn uitgebreide werkgebied, te begrijpen als een « authentieke » interpretatie. De interpretatieve norm, zijnde artikel 75 van het decreet van 29 april 2011, creëert te dezen juist rechtszekerheid voor de activiteiten die Vlabinvest al had ondernomen in zijn uitgebreide werkgebied.

A.9. Het beginsel van rechtszekerheid is daarnaast, ten aanzien van de nv « Matexi », niet geschonden aangezien er vanwege de onduidelijke oorspronkelijke normstelling, geen objectieve rechtszekerheid heeft bestaan omtrent het tijdstip waarop de uitbreiding van het werkgebied van Vlabinvest in werking zou treden, zodat de nv « Matexi » er niet rechtmatig op kon vertrouwen dat bepaalde rechtsgevolgen, zoals *in casu* de ongestoorde koop van de percelen, zich als zodanig ook zouden realiseren.

Vlabinvest heeft bovendien tijdig zijn intentie te kennen gegeven om zijn voorkooprecht uit te oefenen.

A.10. In meest ondergeschikte orde vraagt Vlabinvest dat het Hof de gevolgen van een eventuele ongrondwettigverklaring zou beperken tot de voorliggende zaak met betrekking tot de uitoefening van het voorkooprecht in de gemeente Zemst, naar analogie met het arrest nr.125/2011 van 7 juli 2011. De ongrondwettigverklaring zou immers gevolgen hebben die het voorwerp van onderhavige prejudiciële procedure ruim overstijgen, gelet op de activiteiten die Vlabinvest al heeft uitgeoefend in zijn uitgebreide werkingsgebied.

A.11.1. In reactie op de argumenten van de tegenpartijen, benadrukt Vlabinvest nog eens dat de retroactiviteit, die tot stand kwam door het gebruik van de methode van de intrekking, gerechtvaardigd was vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid door de juridische bevestiging van een feitelijke situatie die reeds sedert 1 juli 2006 bestond, waardoor ook niet kon worden volstaan met een opheffing. Het was dan ook geenszins de bedoeling van de decreetgever in te grijpen in het lopende geschil voor de bodemrechter.

A.11.2. Vlabinvest sluit zich daarnaast aan bij de zienswijze van de Vlaamse Regering in zoverre daarin minstens wordt bevestigd dat Vlabinvest, op het ogenblik waarop het zijn voorkooprecht uitoefende in de gemeente Zemst, daadwerkelijk beschikte over de vereiste territoriale bevoegdheid.

#### *Standpunt van de nv « Matexi »*

A.12.1. De nv « Matexi » betoogt dat het retroactief karakter van de verruiming van het werkgebied van Vlabinvest en het eraan verbonden voorkooprecht op discriminerende wijze afbreuk doen aan het beginsel van rechtszekerheid.

Het retroactief karakter van het voorkooprecht vloeit voort uit de intrekking van de bepalingen die de organisatorische integratie beoogden van twee fondsen, waaronder Vlabinvest, in de VMSW, waarvan de inwerkingtreding van de uitbreiding van het werkingsgebied van Vlabinvest afhankelijk was gemaakt, meer bepaald bij artikel 36 van het decreet van 24 maart 2006 houdende wijziging van decretale bepalingen inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid.

Het uitgebreide werkingsgebied van Vlabinvest was nog niet in werking getreden op 1 juli 2006 omdat artikel 36 van het decreet van 24 maart 2006 niet volledig in werking was getreden en het de bedoeling was van de decreetgever om die uitbreiding te koppelen aan de integratie in de VMSW, wat blijkt uit het feit dat het gedeelte van artikel 36 dat nog niet in werking was getreden, zijnde de herziening van artikel 33, § 1, tweede lid, 6°, van de Vlaamse Wooncode, de bevoegdheden van de VMSW regelt omtrent de realisatie van woonprojecten met een sociaal karakter in Vlaams-Brabant, wat het doelgebied is van Vlabinvest.

Hoewel de intrekking op zich een geoorloofde juridische techniek is, hangt de aanvaardbaarheid ervan samen met de vraag of de rechtsgevolgen die uit de ingetrokken tekst zijn voortgesproten, ongemoeid worden gelaten, als waarborg voor de rechtszekerheid.

De in het geding zijnde bepaling heeft niet alleen de intrekking tot gevolg van de bepalingen die de virtuele integratie van Vlabinvest in de VMSW vooropstelden; er ontstaan tevens secundaire rechtsgevolgen, met name het van toepassing maken van het verruimde werkingsgebied van Vlabinvest, terwijl die secundaire rechtsgevolgen niet gerechtvaardigd worden door uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang. De enkele intentie om een einde te maken aan een onnauwkeurige redactie van een wettekst kan immers niet als uitzonderlijke omstandigheid gelden. De nv « Matexi » refereert in dat verband aan het arrest van het Hof nr. 193/2004 van 24 november 2004.

A.12.2. Daarnaast blijkt dat een opheffing van de ingetrokken bepalingen volstond om het primaire doel van de bepaling te bereiken, zijnde de virtuele integratie tussen Vlabinvest en de VMSW ongedaan maken, waardoor de eigendomsoverdrachten die vóór de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling plaatsvonden, ongemoeid zouden worden gelaten. De gehanteerde methode doorstaat de noodzakelijkheidstoets dus niet.

A.13. De nv « Matexi » betoogt vervolgens dat artikel 75 van het decreet van 29 april 2011 het recht op een goede rechtsbedeling, zoals beschermd in artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 13 en 144 van de Grondwet, en het eigendomsrecht, zoals beschermd in artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 16 van de Grondwet, in gedrang brengt doordat de decreetgever de uitkomst van een geschil over vorderingsrechten essentieel beïnvloedt door in te grijpen in een hangend rechtsgeding.

Enkel uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang kunnen die aantasting van het recht op een behoorlijke rechtsbedeling, meer specifiek het recht op toegang tot de rechter, en het eigendomsrecht rechtvaardigen, waarvan evenwel, zoals eerder al uiteengezet, geen sprake was. De litigieuze bepaling doorstaat evenmin de evenredigheidstoets.

A.14. De nv « Matexi » merkt op dat het argument van Vlabinvest dat het al verschillende activiteiten had ontwikkeld in het uitgebreide werkingsgebied, geen steek houdt omdat een herhaalde verkeerde toepassing van de wet nog geen rechtszekerheid, laat staan een juridische inwerkingtreding, bewijst. Bovendien blijkt dat het werkingsgebied nog niet is uitgebreid zowel uit een vermelding, op 12 november 2008, op de webstek van de Vlaamse Regering ([www.codex.vlaanderen.be](http://www.codex.vlaanderen.be)) dat de artikelen uit het besluit van 21 april 2006 nog niet in werking zijn getreden, als uit het advies van de Vlaamse Woonraad van 9 september 2010. (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2010-2011, nr. 854/1, pp. 81-82).

Er kan ook geen sprake zijn van een interpretatieve wet, aangezien een duidelijke wetsbepaling geen interpretatie behoeft. Daarnaast is het vaste rechtspraak dat het verbod op retroactiviteit niet kan worden omzeild door een wet met terugwerkende kracht voor te stellen als een interpretatieve wet.

De retroactieve uitbreiding van het werkingsgebied van Vlabinvest wordt ten onrechte verantwoord vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, waarmee moet worden begrepen de rechtszekerheid voor Vlabinvest zelf. Die omstandigheid kan niet worden aangevoerd als een uitzonderlijke omstandigheid of een dwingend motief van algemeen belang.

A.15. De nv « Matexi » merkt in antwoord op de argumentatie van de Vlaamse Regering op dat er wel degelijk een voldoende rechtsgrond was voor een beperking van het werkingsgebied, zijnde artikel 24 van het decreet van 25 juni 1992, dat luidt als volgt :

« De Vlaamse Executieve stelt de verdere regels vast betreffende de werking en het beheer van het fonds. [...] ».

De doelstelling die de decreetgever voor ogen had bij het oprichten van Vlabinvest, zijnde de verdrinking van de Vlamingen in de Brusselse rand tegengaan door de autochtone bevolking meer kansen te bieden om een betaalbare woning in de rand van Brussel te behouden, rechtvaardigt ook de initiële beperking van het werkgebied tot de negen voor de doelstelling relevante gemeenten.



*Standpunt van de cvba « Verzekeringen van het Notariaat »*

A.16. De cvba « Verzekeringen van het Notariaat » betoogt dat het om een retroactieve maatregel gaat, wat blijkt zowel uit de gebruikte techniek bij artikel 75 van het decreet van 29 april 2011, zijnde de techniek van de intrekking, als uit de parlementaire voorbereiding bij dat artikel, en dat uit die retroactieve maatregel rechtsonzekerheid voortvloeit.

Het doel van het retroactieve optreden van de wetgever wordt aan het licht gebracht door de gevolgen, de methode en het ogenblik van de inmenging van de wetgevende macht. De partij refereert in dat verband aan het arrest van het Hof nr. 55/2010 van 12 mei 2010. Uit al die elementen blijkt dat de bedoeling van de decreetgever was om in het hangende rechtsgeding in te grijpen teneinde een gunstige uitkomst voor Vlabinvest te verkrijgen. Er worden bovendien geen uitzonderlijke omstandigheden gevonden die de retroactieve wetgevende handeling zouden kunnen rechtvaardigen.

Daar de techniek van de opheffing volstond om het ongedaan maken van de virtuele integratie van Vlabinvest in het VMSW te bereiken, is er niet voldaan aan de voorwaarde van de noodzakelijkheid, temeer daar het voorkeepsrecht niet veelvuldig werd uitgeoefend.

A.17. De proportionaliteitstoets, die zich in het kader van het eigendomsrecht vertaalt als een vereiste van een rechtvaardig evenwicht, houdt in dat er geen buitensporige last mag worden opgelegd aan een beperkte categorie van personen. In dit geval wordt zulk een buitensporige last, bestaande in het feit dat door de procedure de kopers hun bouwgrond of woning jarenlang niet kunnen gebruiken en dat na drie jaar van procedure elke kans om gelijk te halen wordt gefnuikt door de retroactieve norm, wel degelijk opgelegd aan een beperkte categorie van personen, namelijk die personen tegen wie een voorkeepsrecht werd uitgeoefend door Vlabinvest. Hiertegenover staat het beperkte voordeel voor de overheid dat erin bestaat dat Vlabinvest enkele percelen rijker is.

Het werkelijke doel van de decreetgever bestond er dus in zich te bevrijden van enkele hangende rechtsgedingen waarin de Vlaamse overheid waarschijnlijk zou worden veroordeeld.

A.18. In reactie op de argumenten van de Vlaamse Regering werpt de cvba « Verzekeringen van het Notariaat » op dat het werkingsgebied van Vlabinvest niet werd vastgelegd bij het decreet van 25 juni 1992, aangezien dit enkel kan worden afgebakend door een artikel met betrekking tot het werkingsgebied van dat fonds. Daarnaast heeft de Vlaamse Regering die besluiten zelf genomen, waaruit blijkt dat het werkingsgebied nog niet was vastgelegd. De decretale grondslag voor de delegatie aan de Vlaamse Regering is te vinden in artikel 24 van het decreet van 25 juni 1992.

Bovendien komt het in principe niet aan het Grondwettelijk Hof toe om de relevantie of het nut van de prejudiciële vraag te beoordelen, wat de taak is van de bodemrechter.

A.19. De cvba « Verzekeringen van het Notariaat » stelt, als tegenargument op de argumentatie van Vlabinvest, dat de bedoeling van de decreetgever duidelijk blijkt uit de parlementaire voorbereiding, waarin de uitbreiding van het werkingsgebied van Vlabinvest werd gekoppeld aan de integratie van Vlabinvest in de VMSW.

Het argument dat de regeringsverklaring aangeeft het werkingsgebied van Vlabinvest te willen uitbreiden, houdt geen steek aangezien een regeringsverklaring geen juridische norm is en bovendien doelstellingen op lange termijn kan bevatten.

Ook de verwijzing naar de eigen jaarverslagen door Vlabinvest is bevreemdend aangezien die jaarverslagen geen enkele bewijswaarde hebben, behalve dat ze aantonen dat Vlabinvest zich heeft vergist wat zijn werkingsgebied betreft.

A.20. Het argument dat het zou gaan om een interpretatieve norm, houdt geen steek aangezien de decreetgever niet eens zelf aangeeft dat het om een interpretatieve norm gaat en artikel 75 van het decreet van 29 april 2011 bezwaarlijk kan worden gezien als een loutere bevestiging van de eerdere wetgeving.

A.21. Het argument dat de retroactieve norm net rechtszekerheid brengt en dat de vaststelling van een ongrondwettigheid zal resulteren in rechtsonzekerheid, blijft ook niet overeind aangezien Vlabinvest als enige rechtsonzekerheid heeft gecreëerd door buiten zijn werkingsgebied projecten op te zetten en te ondersteunen.

A.22. De handhaving van de gevolgen, gevraagd door Vlabinvest, is niet vereist aangezien de gevolgen voor Vlabinvest beperkt blijven tot drie dossiers die hangende zijn voor de rechtbank en Vlabinvest geen beroep kan doen op een van de motieven die door het Hof aanvaard worden als rechtvaardiging voor de handhaving van de gevolgen van een ongrondwettig verklaarde norm.

*Standpunt van notaris Frederika Lens*

A.23. Notaris Lens sluit zich volledig aan bij de argumentatie van de CVBA « Verzekeringen van het Notariaat ».

- B -

B.1. De verwijzende rechter vraagt of artikel 75 van het decreet van 29 april 2011 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, met het eigendomsrecht en met het recht op een eerlijk proces, in zoverre het retroactief het werkingsgebied van het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (hierna : Vlabinvest) uitbreidt tot de gemeente Zemst, waardoor het betwiste voorkooprecht dat dit fonds in die gemeente uitoefent, wordt geregulariseerd en waardoor wordt ingegrepen in een hangend rechtsgeding.

Dat artikel 75, waarvan meer bepaald het 4<sup>o</sup> in het geding is, bepaalt :

« In het decreet van 24 maart 2006 houdende wijzigingen van decretale bepalingen inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid worden de volgende artikelen ingetrokken :

1<sup>o</sup> artikel 4;

2<sup>o</sup> artikel 16 wat betreft de opheffing van artikel 29 van het decreet van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997;

3<sup>o</sup> artikel 33 wat betreft de in de Vlaamse Wooncode in te voegen bepalingen van artikel 30, § 1, tweede lid, over de rechtsopvolging van het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid van Vlaams-Brabant en van het Garantiefonds voor Huisvesting;

4<sup>o</sup> artikel 36 wat betreft de in de Vlaamse Wooncode in te voegen bepalingen van artikel 33, § 1, tweede lid, 6<sup>o</sup> en 7<sup>o</sup>, en § 2;

5° artikel 42;

6° artikel 58 ».

B.2.1. Vlabinvest is opgericht bij het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992. De artikelen 19 en 24 van dat decreet bepaalden vóór de wijziging ervan bij het decreet van 29 april 2011 :

« Art. 19. Het Fonds neemt voor zijn rekening de uitgaven met betrekking tot :

1° het grondbeleid en de realisatie van woonprojecten met een sociaal karakter in de gemeenten van de provincie Brabant die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest ;

2° de uitbouw van voorzieningen die noodzakelijk worden geacht om het Vlaams karakter en een hoogwaardige woonkwaliteit in deze regio te behouden of te bevorderen, inbegrepen het nemen van participaties namens het Vlaamse Gewest ».

« Art. 24. De Vlaamse Regering stelt de verdere regels vast betreffende de werking en het beheer van het Fonds. Zij kan daarbij sommige van haar bijkomstige en aanvullende bevoegdheden delegeren aan de leidend ambtenaar die zij daartoe aanwijst ».

Artikel 3 van het decreet van 29 februari 2008 houdende wijziging van artikel 85 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode wat het voorkeurecht betreft, kent aan Vlabinvest een voorkeurecht toe in zijn werkingsgebied.

B.2.2.1. Het werkingsgebied van Vlabinvest is voor het eerst vastgelegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 26 juni 1996 « tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 1994 houdende regeling van het beheer van het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant, en houdende regeling van de voorwaarden inzake woonprojecten met sociaal karakter », waarbij aan artikel 1, § 1, van het voormelde besluit van 20 juli 1994 een 5° wordt toegevoegd, dat luidt :

« 5° Vlabinvest-gebied : het doelgebied voor de woonprojecten met sociaal karakter omvat de gemeenten Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, St.-Genesius-Rode, Wezembeek-Oppem, Wemmel, Hoeilaart, Overijse en Tervuren; het herkomstgebied van de kandidaat-kopers, -huurders en -erfpachters omvat het doelgebied aangevuld met de gemeenten uit het Vlaams Gewest die grenzen aan een gemeente van het doelgebied of aan het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad ».

Op dat moment behoorde de gemeente Zemst derhalve niet tot het werkingsgebied van Vlabinvest.

B.2.2.2. Dat werkingsgebied werd uitgebreid bij artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2006, dat artikel 1, § 1, 5°, van het voormelde besluit van 20 juli 1994 vervangt als volgt :

« 5° Vlabinvest-gebied : het werkgebied voor de woonprojecten met sociaal karakter; het omvat alle gemeenten in het arrondissement Halle-Vilvoorde en de gemeenten Bertem, Huldenberg, Kortenberg en Tervuren die in het arrondissement Leuven liggen ».

Die definitie van het Vlabinvest-gebied omvat wel de gemeente Zemst, nu die gemeente gelegen is in het arrondissement Halle-Vilvoorde.

Artikel 3 van het voormelde besluit van 21 april 2006 stelt de inwerkingtreding van dat besluit afhankelijk van de inwerkingtreding van artikel 36 van het decreet van 24 maart 2006 houdende wijziging van decretale bepalingen inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid. Het bepalen van de datum van inwerkingtreding van een aantal bepalingen van dat decreet, waaronder artikel 36 ervan, is op zijn beurt bij artikel 77 van het decreet van 24 maart 2006 toevertrouwd aan de Vlaamse Regering.

Krachtens artikel 177 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006 tot gedeeltelijke operationalisering van het beleidsdomein ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed en houdende aanpassingen van de regelgeving inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid is artikel 36 van het decreet van 24 maart 2006 gedeeltelijk in werking getreden. Het voormelde artikel 177 bepaalt inzonderheid :

« De volgende regelingen treden in werking :

1° alle nog niet in werking getreden bepalingen van het decreet van 24 maart 2006 houdende wijziging van decretale bepalingen inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid, met uitzondering van de hierna volgende bepalingen van dat decreet :

a) artikel 4;

b) artikel 16, wat de opheffing betreft van artikel 29 van het decreet van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997;

c) artikel 33, wat de in de Vlaamse Wooncode in te voegen bepalingen betreft van artikel 30, § 1, tweede lid, over de rechtsopvolging van het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid van Vlaams-Brabant en van het Garantiefonds voor Huisvesting;

d) artikel 36, wat de in de Vlaamse Wooncode in te voegen bepalingen betreft van artikel 33, § 1, tweede lid, 6° en 7°, en § 2;

[...] ».

B.2.3. Uit het gegeven dat artikel 36 van het decreet van 24 maart 2006 aldus slechts gedeeltelijk in werking is getreden, leidt de verwijzende rechter af dat artikel 1 van het voormelde besluit van 21 april 2006, dat voorziet in de uitbreiding van het werkingsgebied van Vlabinvest, nog niet in werking is getreden.

B.2.4. Na de sluiting van de debatten voor de verwijzende rechter werd het in het geding zijnde artikel 75 van het voormelde decreet van 29 april 2011 aangenomen, waarbij het gedeelte van artikel 36 van het decreet van 24 maart 2006 dat nog niet in werking was getreden, retroactief wordt ingetrokken.

In dat verband vermeldt de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling :

« De intrekking van artikel 36 van het BBB-decreet wat de in de Vlaamse Wooncode in te voegen bepalingen van artikel 33, § 1, tweede lid, 6° en 7°, en § 2, betreft, heeft als bijkomend gevolg dat artikel 36 van het BBB-decreet op 1 juli 2006 integraal in werking is getreden waardoor er niet langer discussie kan bestaan over het feit of het werkgebied van het Investeringsfonds al dan niet uitgebreid is » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2010-2011, nr. 854/1, p. 34).

Volgens het verwijzingsvonnis « stelt eiseres terecht dat het toepassingsgebied van het voorkeepsrecht van Vlabinvest retroactief werd uitgebreid en is de rechtbank van oordeel dat de door eiseres voorgestelde prejudiciële vraag dient te worden gesteld alvorens verder ten gronde te kunnen oordelen ».

B.3.1. De Vlaamse Regering en Vlabinvest betwisten de interpretatie van het verwijzende rechtscollege dat het werkingsgebied van Vlabinvest retroactief is uitgebreid door artikel 75 van het decreet van 29 april 2011.

De Vlaamse Regering voert aan dat de vraag kennelijk niet relevant is voor de oplossing van het geschil en derhalve niet pertinent is, aangezien het werkingsgebied van Vlabinvest reeds van meet af aan decretaal was bepaald.

B.3.2. Het staat in beginsel aan de verwijzende rechter om na te gaan of het antwoord op de vraag dienend is om het hem voorgelegde geschil te beslechten en om de bepalingen die hij van toepassing acht, te interpreteren, onder voorbehoud van een kennelijk verkeerde beoordeling of lezing.

B.3.3. De beoordeling van de verwijzende rechter vindt zowel steun in de in B.2.4 geciteerde parlementaire voorbereiding van het decreet van 29 april 2011 als in het advies van de Vlaamse Woonraad bij het ontwerp van dat decreet :

« [...] Hoewel de memorie van het tegendeel uitgaat, wordt mogelijk juridisch het werkingsgebied van Vlabinvest door intrekking retroactief uitgebreid en wordt eveneens het eraan gekoppelde voorkeepsrecht met terugwerkende kracht ten uitvoer gelegd in dat gebied. De Vlaamse Woonraad vraagt zich af of de retroactieve gevolgen verenigbaar zijn met de rechtszekerheid en wat [...] de gevolgen [zijn] op de verkoopovereenkomsten die tot stand kwamen voor het ontworpen decreet » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2010-2011, nr. 854/1, pp. 81-82).

B.3.4. Aangezien niet blijkt dat het antwoord op de vraag kennelijk zonder pertinentie zou zijn en de interpretatie van de verwijzende rechter niet kennelijk verkeerd is, oordeelt het Hof de bepalingen die aan de basis van de prejudiciële vraag liggen overeenkomstig de interpretatie die de verwijzende rechter eraan heeft gegeven.

B.4. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel of tot gevolg heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

B.5. Vlabinvest werpt op dat artikel 75 van het decreet van 29 april 2011 een interpretatieve norm inhoudt waaraan de retroactiviteit inherent is. Die stelling vindt echter geen steun noch in de tekst, noch in de parlementaire voorbereiding, waarin sprake is van een intrekking van het gedeelte van artikel 36 van het decreet van 24 maart 2006 dat nog niet in werking was getreden en niet van een interpretatie van enige bepaling.

B.6. Artikel 75 van het decreet van 29 april 2011 heeft het werkingsgebied van Vlabinvest retroactief uitgebreid en heeft aldus ingegrepen in een hangend rechtsgeding. Het Hof dient derhalve te onderzoeken of de maatregel kan worden verantwoord op basis van een dwingend motief van algemeen belang of uitzonderlijke omstandigheden.

B.7. Vlabinvest voert als dwingend motief van algemeen belang aan dat de decreetgever de rechtszekerheid heeft willen waarborgen van de projecten die Vlabinvest in zijn reeds uitgebreide werkingsgebied had opgezet en ondersteund sinds 1 juli 2006, al dan niet gebruik makend van het voorkooprecht.

Het Hof maakt evenwel uit de voorgelegde jaarverslagen van Vlabinvest op dat dit fonds slechts driemaal gebruik heeft gemaakt van zijn voorkooprecht binnen zijn uitgebreide werkingsgebied en dat derhalve slechts enkele projecten op de helling komen te staan, waaronder het project in de zaak voor de verwijzende rechter.

Het verhelpen van de onmogelijkheid, in een dusdanig beperkt aantal gevallen, om het met de oprichting van Vlabinvest beoogde beleid te verwezenlijken, is geen afdoende dwingende reden van algemeen belang, noch een dermate uitzonderlijke omstandigheid, dat zulks een retroactief ingrijpen in hangende rechtsgedingen zou kunnen verantwoorden.

B.8. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

B.9. Vlabinvest vraagt het Hof om, naar analogie met zijn arrest nr. 125/2011 van 7 juli 2011, bij een ongrondwettigheidsverklaring van artikel 75 van het decreet van 29 april 2011 de gevolgen ervan te beperken tot de onderliggende zaak.

De handhaving van de gevolgen dient als een uitzondering op de declaratoire aard van het in het prejudicieel contentieux gewezen arrest te worden beschouwd. Alvorens te beslissen de gevolgen van een dergelijk arrest te handhaven, moet het Hof vaststellen dat het voordeel dat uit de niet-gemoduleerde vaststelling van ongrondwettigheid voortvloeit buiten verhouding staat tot de verstoring die zij voor de rechtsorde met zich zou meebrengen.

De redenen die Vlabinvest aanvoert, hebben slechts betrekking op een beperkt aantal percelen grond waarop Vlabinvest geen voorkeurecht zou kunnen uitoefenen en maken geen voldoende ernstige redenen uit om tot de handhaving van de gevolgen te besluiten.



Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 75, 4°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 29 april 2011 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 17 januari 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt