

Rolnummer 5473
Arrest nr. 110/2013 van 31 juli 2013

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 3 en 51 van het decreet van het Waalse Gewest van 9 februari 2012 tot wijziging van de Waalse Huisvestingscode, ingesteld door de stad Andenne.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 31 augustus 2012 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 september 2012, heeft de stad Andenne beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 3 en 51 van het decreet van het Waalse Gewest van 9 februari 2012 tot wijziging van de Waalse Huisvestingscode (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 9 maart 2012, tweede editie).

De Waalse Regering heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Waalse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 27 juni 2013 :

- zijn verschenen :

. Mr. G. Werquin *loco* Mr. J. Bourtembourg en Mr. N. Fortemps, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij;

. Mr. F. De Preter *loco* Mr. F. Judo, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. De Groot 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. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. De stad Andenne, verzoekende partij, zet uiteen dat zij door de toepassing van de in het geding zijnde bepalingen kan worden geraakt. Zij doet gelden, enerzijds, dat zij in haar hoedanigheid van grondeigenaar mogelijksterwijs de in artikel 79 van de Waalse Huisvestingscode bedoelde tegemoetkomingen geniet en, anderzijds, dat het al dan niet toekennen van de tegemoetkomingen waarin in die bepaling ten gunste van woonkernen is voorzien, noodzakelijkerwijs een weerslag zal hebben op de ontwikkeling van woningen op het gemeentelijk grondgebied, hetgeen de belangen van de gemeente in termen van sociaal-economische ontwikkeling zal aantasten.

A.1.2. De Waalse Regering gedraagt zich, wat de ontvankelijkheid betreft, naar de wijsheid van het Hof.

Ten gronde

A.2.1. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending van artikel 23 van de Grondwet. Zij zet uiteen dat de bepalingen die zij bestrijdt, het mogelijk maken tegemoetkomingen toe te kennen of aan te passen ten gunste van « woonkernen » die niet door de decreetgever worden gedefinieerd. Zij doet gelden dat artikel 23 van de Grondwet met zich meebrengt dat de decreetgever zelf het begrip « woonkern » dient vast te stellen en dat hij aan de Regering enkel een delegatie kan verlenen voor zover die betrekking heeft op het aannemen van maatregelen waarvan het onderwerp door hem is aangegeven.

A.2.2. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 19 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Zij is van mening dat de bepalingen die zij bestrijdt, een niet te verantwoorden verschil in behandeling teweegbrengen tussen de gemeenten op wier grondgebied zich woonkernen zouden bevinden die worden gedefinieerd als grondgebieden betrokken bij de ontwikkeling van de woning en waarvan de omtrek door de Waalse Regering zou worden bepaald, en de gemeenten op wier grondgebied zich de andere in artikel 79 van de Waalse Huisvestingscode bedoelde gebieden zouden bevinden waarvan de criteria door de decreetgever worden vastgesteld. Zij doet gelden dat artikel 19 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 erin voorziet dat het decreet is dat de aangelegenheden dient te regelen die aan het Gewest zijn toegewezen, waarbij de Regering enkel de verordeningen en besluiten kan aannemen die voor de uitvoering van het decreet nodig zijn. Zij voegt daaraan toe dat niets verantwoordt dat de decreetgever niet zelf minstens de criteria heeft gedefinieerd op grond waarvan de Regering de woonkernen kon afbakenen.

A.3.1. De Waalse Regering is van mening dat de twee door de verzoekende partij aangevoerde middelen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zodat daarop met één enkele argumentatie moet worden geantwoord.

Zij wijst erop dat de in beide middelen bekritiseerde delegatie aan de Regering past in het kader van een algemeen beleid van de Waalse Regering dat ertoe strekt openbare woonprojecten in woonkernen te lokaliseren teneinde voorrang te geven aan een zuinig gebruik van de ruimte en de toegang van de huurders tot de dienstencentra te vergemakkelijken.

A.3.2. De Waalse Regering is van mening dat de verleende delegatie niet buitensporig is aangezien zij past in het kader van de doelstellingen, de richtpunten en de geest van het bestreden decreet en aangezien bij de inwerkingstelling ervan rekening moet worden gehouden met een specifieke methodologie. Zij doet gelden dat de decreetgever de dynamische evolutie van het begrip « woonkern » wil verzekeren, zodat de Regering rekening kan houden met de evolutie van de problematiek op het gebied van bevolking en leefmilieu en een gedifferentieerde aanpak van het beleid inzake tegemoetkomingen of van het actiebeleid kan handhaven naar gelang van de aard van het grondgebied. Zij voegt daaraan toe dat de Regering in het kader van de vroegere definitie van het begrip « woonkern » enkel rekening kon houden met de woning- of bewoningsdichtheid om de status van « woonkern » aan een gebied toe te kennen, en dat de noodzaak om die definitie bij te werken, zich deed voelen teneinde rekening te kunnen houden met de evolutie van de problematiek op het gebied van huisvesting, bevolking en leefmilieu.

Zij zet eveneens uiteen dat, teneinde het optreden van de Regering te omlijnen wanneer zij de woonomtrekken zal afbakenen, een specifieke oriëntatienota door de Regering is aangenomen om de methodologie vast te stellen die moet worden gevolgd om de woonkernen te bepalen. Zij wijst erop dat in die specifieke nota een mechanisme van overleg met de gemeenten wordt ingevoerd, zodat die worden betrokken bij de totstandkoming van de criteria voor het bepalen van de woonkernen en bij de concrete afbakening ervan. Zij preciseert dat in die nota de criteria worden vastgesteld die door de gemeenten in aanmerking moeten worden genomen wanneer zij hun plaatsen van centraliteit identificeren, alsook de methode om die criteria te combineren.

A.3.3. De Waalse Regering doet gelden dat de decreetgever, door de bekritiseerde delegatie toe te kennen, de Waalse Regering niet vermocht ertoe te machtigen bepalingen aan te nemen die een schending van het grondwettelijk recht op een behoorlijke huisvesting met zich mee zouden brengen. Zij beklemtoont dat artikel 79 van de Waalse Huisvestingscode het de Regering enkel mogelijk maakt specifieke tegemoetkomingen toe te kennen of tegemoetkomingen van de Code aan te passen ten gunste van woonkernen en bepaalde specifieke gebieden en dat het dus geen betrekking heeft op de voorwaarden voor toegang tot een behoorlijke huisvesting, maar wel op de aan de gemeenten toegekende tegemoetkomingen. Zij voegt bovendien daaraan toe dat het enkel om extra of aanvullende tegemoetkomingen gaat die wegens het specifieke karakter van bepaalde delen van het grondgebied worden toegekend.

A.3.4. De Waalse Regering is ten slotte van mening dat de verleende delegatie niet discriminerend is. Zij brengt in herinnering dat elke delegatie door een wetgever aan een regering grondwetsconform moet worden geïnterpreteerd en dat moet worden aangenomen dat de delegerende wetgever de gedelegeerde ertoe wenst te machtigen zijn bevoegdheid conform de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aan te wenden.

Zij voegt daaraan toe dat de categorieën van gemeenten die in het tweede middel met elkaar worden vergeleken, zich niet in een identieke situatie bevinden aangezien zij inzake huisvesting verschillende kenmerken vertonen die bijzondere maatregelen vergen.

A.4.1. De verzoekende partij antwoordt dat de loutere lezing van artikel 3 van het bestreden decreet van 9 februari 2012 tot de conclusie leidt dat de gewestwetgever de essentiële aspecten van het begrip « woonkern » niet heeft geregeld en dat de aan de Waalse Regering verleende machtiging een gewone inwerkingstelling van beginselen die de decreetgever zelf zou hebben aangenomen, overstijgt. Zij is van mening dat de becommernis om te waken over een zuinig gebruik van de ruimte en om het Waalse grondgebied op duurzame wijze in te richten, noch het feit dat de decreetgever niet zelf de contouren heeft vastgesteld van de machtiging aan de Regering om de delen van het grondgebied te bepalen die woonkernen kunnen uitmaken, noch de algehele vaagheid van de in het geding zijnde bepaling kan verantwoorden. Zij beklemtoont daarenboven dat het ontoelaatbaar is te oordelen dat de decreetgever criteria zou hebben vastgelegd voor de inwerkingstelling, door de Regering, van de machtiging die haar zou zijn verleend aangezien die Regering zelf een nota zou hebben opgesteld met betrekking tot de methodologie die moet worden gevolgd om de machtiging in werking te stellen. Zij voegt bovendien daaraan toe dat het Waals Parlement in elk geval niet op de hoogte was van die nota en ze, *a fortiori*, niet heeft onderzocht.

A.4.2. De verzoekende partij antwoordt eveneens dat de Waalse Regering, hoewel zij beweert dat de in het tweede middel vergeleken gemeenten zich niet in een soortgelijke situatie bevinden, niet concreet verantwoordt welke de specifieke kenmerken van die verschillende categorieën van gemeenten zouden zijn die een gedifferentieerde behandeling zouden verantwoorden. Zij voegt daaraan toe dat al die categorieën van gemeenten soortgelijk zijn aangezien het gaat om gemeenten waarvoor specifieke tegemoetkomingen moeten worden toegekend. Zij is van mening dat het verschil in behandeling wel degelijk onevenredige gevolgen met zich meebrengt aangezien de toekenning van tegemoetkomingen ertoe strekt invulling te geven aan het bij artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde recht op een behoorlijke huisvesting en aangezien de gemeenten op wier grondgebied zich woonkernen zouden kunnen bevinden, aldus het risico lopen dat sommige tegemoetkomingen hun worden ontzegd, in tegenstelling tot de gemeenten op wier grondgebied zich de in artikel 79 van de Code bedoelde gebieden en omtrekken bevinden.

A.5.1. Als wederantwoord verwijst de Waalse Regering naar de regionale beleidsverklaring waarin het Waals Parlement het beleid inzake toegang tot behoorlijke huisvesting heeft afgebakend en waarbij de Regering zich heeft verbonden tot het afbakenen van de woonkernen op grond van objectieve en kwalitatieve criteria. Zij zet uiteen dat die criteria moeten worden vastgesteld en geïnterpreteerd in het licht van de doelstellingen van de regionale beleidsverklaring en van de concepten van het gewestelijk ruimtelijk ontwikkelingsplan. Zij preciseert dat de nota over de methodologie om de woonkernen te bepalen door de Regering is goedgekeurd vóór het aannemen van het decreet van 9 februari 2012 en dat de methodologie die is vastgelegd om de woonkernen te bepalen, dus bekend was toen het ontwerp van decreet ter bespreking aan het Parlement is voorgelegd.

A.5.2. De Waalse Regering is ten slotte van mening dat alle kritiek van de verzoekende partij in werkelijkheid betrekking heeft op de wijze waarop de Regering de delegatie die haar is toegekend, in werking zal stellen, hetgeen de bevoegdheid van het Hof overschrijdt.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. Het beroep tot vernietiging heeft betrekking op de artikelen 3 en 51 van het decreet van 9 februari 2012 tot wijziging van de Waalse Huisvestingscode.

Daarenboven wijzigt artikel 1 van het decreet van 9 februari 2012 het opschrift van de Waalse Huisvestingscode, dat sedert de inwerkingtreding van die bepaling als volgt wordt gelezen : « [Waals] Wetboek van de Huisvesting en het Duurzame Wonen ».

B.1.2. Het bestreden artikel 3 wijzigt artikel 1 van de Waalse Huisvestingscode waarin diverse in de Code gehanteerde begrippen worden gedefinieerd. Uit de bewoordingen van het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partijen de vernietiging van die bepaling vorderen in zoverre zij het 2° van artikel 1 van de Waalse Huisvestingscode, waarin het begrip « woonkern » wordt gedefinieerd, wijzigt.

Vóór de wijziging ervan bij de bestreden bepaling, definieerde artikel 1, 2°, van de Code het begrip « woonkern » als :

« groep van gebouwen die overeenkomstig een gewestplan of een gemeentelijk plan van aanleg in een woongebied gelegen zijn en aan door de Regering gestelde dichtheidsnormen inzake woningen en bewoners voldoen ».

Sedert de wijziging bij de bestreden bepaling dient het in artikel 1, 2°, van de Code gedefinieerde begrip « woonkern » te worden begrepen als :

« grondgebieden betrokken bij de ontwikkeling van de woning waarvan de omtrek door de Waalse Regering wordt bepaald ».

B.1.3. Het bestreden artikel 51 van het decreet van 9 februari 2012 vervangt artikel 79 van de Code door de volgende bepaling :

« § 1. De in deze Code bedoelde specifieke tegemoetkomingen worden door de Regering toegekend of aangepast ten gunste van :

1° woonkernen zoals bepaald in artikel 1, 2°;

2° omtrekken bedoeld in het algemeen reglement op gebouwen dat van toepassing is in de beschermingsgebieden van sommige gemeenten inzake stedenbouw;

3° door haar afgebakende gebieden, te onderscheiden in twee soorten :

a. gebieden met hoge vastgoeddruk, namelijk de gemeenten waar de gemiddelde prijs van de gewone woonhuizen hoger is, naar rato van een door de Regering te bepalen percentage, dan de gemiddelde prijs van dezelfde huizen berekend op het gewestelijk grondgebied;

b. te revitaliseren woongebieden, namelijk de gewestelijke grondgebieden die voldoen aan de criteria van de vrije stadsgebieden bepaald bij *littera a)* of *littera b)* van artikel 38, § 3, van het programmadecreet van 23 februari 2006 betreffende de prioritaire acties voor de toekomst van Wallonië of aan de criteria bepaald door de Regering inzake dichtheid en woonkwaliteit ».

Uit de bewoordingen van het verzoekschrift blijkt dat het beroep enkel betrekking heeft op het 1° van die bepaling waarin naar het begrip « woonkern » wordt verwezen.

B.2.1. Artikel 2, § 1, van het Waalse Wetboek van de Huisvesting en het Duurzame Wonen, dat in hoofdstuk II, met als opschrift « Doelstellingen », van titel I van het Wetboek is opgenomen, bepaalt :

« Het Gewest en de andere overheidsorganen passen, elk binnen zijn eigen bevoegdheden, het recht op menswaardig wonen toe, waarbij de woning een omgeving is waarin personen en gezinnen wonen, zelfstandig leven en tot ontplooiing komen.

Het Gewest en de overheidsorganen nemen alle nuttige maatregelen met het oog op de ontwikkeling van het duurzame wonen door een gezonde woning na te streven, die toegankelijk is voor allen en die weinig energie gebruikt.

Hun beleidsdaden streven naar meer samenhang in de samenleving en sociale gemengdheid door het aanmoedigen van de renovatie van het patrimonium en door een diversifiëring en een uitbreiding van het woningaanbod in de woonkernen ».

B.2.2. In hoofdstuk II van titel II van het Wetboek worden tegemoetkomingen in het leven geroepen die door het Gewest worden toegekend aan natuurlijke personen die, onder bepaalde voorwaarden, onroerende goederen onder meer aankopen, bouwen, saneren of herstructureren om ze voor huisvesting te bestemmen. Hoofdstuk III van dezelfde titel voorziet in gewestelijke tegemoetkomingen voor een aantal andere rechtspersonen dan de openbare huisvestingsmaatschappijen. Hoofdstuk IV heeft betrekking op de

tegemoetkomingen aan openbare huisvestingsmaatschappijen. Hoofdstuk IVbis voorziet in tegemoetkomingen in geval van een samenwerkingsverband tussen publiekrechtelijke rechtspersonen en privaatrechtelijke rechtspersonen. Ten slotte heeft hoofdstuk V, dat artikel 79 van het Waalse Wetboek van de Huisvesting en het Duurzame Wonen bevat zoals het bij het bestreden artikel 51 van het decreet van 9 februari 2012 is gewijzigd, als opschrift « Specifieke bepalingen betreffende woonkernen en sommige specifieke gebieden ».

B.2.3. Het Waalse Wetboek van de Huisvesting en het Duurzame Wonen strekt onder meer ertoe uitvoering te geven aan artikel 23 van de Grondwet waarin, onder de bij de wet, het decreet of de Brusselse ordonnantie gewaarborgde economische, sociale en culturele rechten, « het recht op een behoorlijke huisvesting » wordt aangehaald (*Parl. St.*, Waals Parlement, 1997-1998, nr. 371/1, p. 3).

Het oorspronkelijke artikel 79 van de Waalse Huisvestingscode verleende een decretale basis aan het begrip « bevoorrechte initiatiefgebieden ». In de memorie van toelichting bij de Code wordt in dat verband vermeld :

« De filosofie van de bevoorrechte initiatiefgebieden bestaat in feite erin op strikt objectieve gronden geografische gebieden te identificeren waarbinnen :

- ofwel algemeen beleid moet worden beklemtoond;
- ofwel specifiek beleid moet worden gevoerd, maar enkel binnen de door de Regering vastgestelde grenzen. Men kan zich immers niet voorstellen dat een beleid dat specifieke tegemoetkomingen aanmoedigt, wordt toegepast ten nadele van het beleid inzake de tegemoetkomingen die krachtens de hoofdstukken II, III en IV worden toegekend.

De aanpassing van de tegemoetkomingen betreft zowel de verhoging als de cumulatie ervan » (*ibid.*, pp. 18-19).

B.2.4. Tijdens de parlementaire voorbereiding van het ontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het bestreden decreet, werd eveneens gepreciseerd dat de in artikel 79 van het Waalse Wetboek van de Huisvesting en het Duurzame Wonen bedoelde specifieke tegemoetkomingen een mechanisme van « positieve discriminatie » uitmaken (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2011-2012, nr. 517/12, p. 81).

B.2.5. Het bestreden decreet past in het kader van het gewestelijk huisvestingsbeleid, dat ertoe strekt de toegang tot een behoorlijke, betaalbare en duurzame huisvesting te waarborgen. Het bevat tal van bepalingen die beogen dat doel te verwezenlijken. Met betrekking tot het begrip « woonkern » dat in het beroep wordt betwist, wordt in de « Waalse regionale beleidsverklaring » van 16 juli 2009 aangegeven dat « het huisvestingsbeleid voorrang moet geven aan het zuinige gebruik van de ruimte en aan de wil om de bestaande stedelijke en landelijke woonkernen te concentreren » en dat « de Regering de noodzakelijke reglementaire maatregelen zal nemen om, in samenspraak met het beleid inzake ruimtelijke ordening, de woonkernen te definiëren en stelselmatig verhoogde tegemoetkomingen van de overheid daarop te richten ». Daartoe heeft de Regering zich ertoe verbonden « de woonkernen af te bakenen op grond van objectieve en kwalitatieve criteria door zich te inspireren op de concepten van het [Gewestelijk ruimtelijk ontwikkelingsplan], door te waken over de samenhang met de bestaande instrumenten in de gebiedsgebonden beleidsvormen en over het versterken van het beleid inzake stadsvernieuwing en -herwaardering » (Waalse regionale beleidsverklaring, *Parl. St.*, Waals Parlement, B.Z. 2009, nr. 8/1, p. 59).

Ten aanzien van de middelen

B.3. Het begrip « woonkern » draagt bij tot de invulling, in het Waalse Gewest, van het bij artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde recht op een behoorlijke huisvesting aangezien een deel van de tegemoetkomingen die door het Gewest worden toegekend teneinde dat recht te waarborgen, krachtens artikel 79 van het Waalse Wetboek van de Huisvesting en het Duurzame Wonen wordt toegewezen aan de woningen of woonprojecten die zijn gelegen in de geografische gebieden die overeenstemmen met de definitie van dat begrip.

Daaruit vloeit voort dat de decreetgever, wanneer hij het begrip « woonkern » in het leven roept, artikel 23 van de Grondwet in acht dient te nemen.

B.4. Artikel 23, derde lid, 3^o, van de Grondwet legt de bevoegde wetgevers de verplichting op om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen en stelt hen in staat de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van dat recht. Dat artikel verbiedt niet dat aan een regering machtigingen worden verleend, voor zover die machtigingen betrekking hebben

op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan het « onderwerp » door de bevoegde wetgever is aangegeven.

B.5. Te dezen heeft de decreetgever de Waalse Regering gemachtigd het begrip « woonkern » nader in te vullen. Bijgevolg heeft hij het « onderwerp » van de machtiging aangegeven.

B.6. Het eerste middel is niet gegrond.

B.7. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 19 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De verzoekende partij lijkt van oordeel te zijn dat die bepaling een algemeen wettigheidsbeginsel zou bevatten dat aan de gewestwetgevers de verplichting zou opleggen om zelf de aangelegenheden te regelen die aan de gewesten worden toegewezen en dat hun zou verbieden om die aangelegenheden te delegeren aan de daarmee overeenstemmende uitvoerende machten.

B.8. Artikel 19 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« § 1. Behoudens toepassing van artikel 10, regelt het decreet de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 9, onverminderd de bevoegdheden die na de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden.

[...] ».

B.9. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij lijkt aan te voeren, heeft die bepaling noch tot doel, noch tot gevolg de decreetgever op algemene wijze te verbieden de uitvoerende macht ertoe te machtigen bepalingen aan te nemen in de aangelegenheden die hij bepaalt.

Daaruit vloeit voort dat de bestreden bepalingen niet in strijd zijn met artikel 19 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

B.10. Het tweede middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

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 31 juli 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels