

Rolnummer 7488
Arrest nr. 149/2021 van 21 oktober 2021

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 2, § 1, eerste lid, 8°, 11°, 12°, 13°, 14°, 16° en 31°, en tweede lid, en artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 1997 « houdende de Vlaamse Wooncode », gesteld door de Vrederechter van het kanton Zoutleeuw.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, de rechters J.-P. Moerman, R. Leysen, J. Moerman en Y. Kherbache, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

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

Bij vonnis van 17 december 2020, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 23 december 2020, heeft de Vrederechter van het kanton Zoutleeuw de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 2, § 1, 1ste lid, 8°, 11°, 12°, 13°, 14°, 16° en 31° en 2de lid evenals artikel 5 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode de artikelen 10, 11, 23, 3° of 191 van de Grondwet, al dan niet samen gelezen met artikel 20 Richtlijn 2014/36/EU, artikel 9 Verordening 492/2011/EU en artikel 19, 4, c (Herzien) Europees Sociaal Handvest, indien zij worden geïnterpreteerd in die zin dat de veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsnormen van de Vlaamse Wooncode alleen van toepassing zouden zijn op onroerende goederen die op standvastige of duurzame en niet op louter occasionele wijze worden bewoond, terwijl op grond van artikel 5, § 3, 2de lid van de Vlaamse Wooncode de Vlaamse Regering enkel beperkte afwijkingen kan toestaan van de vereisten en normen die ze vaststelt met toepassing van paragrafen 1 en 2 van artikel 5 voor de tijdelijke huisvesting van gezinnen of alleenstaanden die dakloos zijn of dreigen te worden en voor de huisvesting van bewoners van sociale huurwoningen, die tijdelijk ontruimd moeten worden voor renovatiewerkzaamheden ? En schenden zij dezelfde artikelen van de Grondwet waar zij op deze verplichting tot standvastige of duurzame huisvesting, met toepassing van artikel 5, § 3, enkel in een uitzondering voorzien voor kamers waarin seizoenarbeiders in de tuin- en landbouwsector tijdelijk verblijven, maar niet voor zelfstandige woningen of kamers waarop arbeiders uit andere sectoren, zoals gastarbeiders in de bouwsector, voor de duur van de uitoefening van hun arbeidsovereenkomst tijdelijk zijn aangewezen voor hun huisvesting ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Maurille Soers, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Everaerts, advocaat bij de balie van Limburg;

- de bvba « De Bouwtoppers », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. G. Kindermans, advocaat bij de balie van Limburg;

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

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de bvba « De Bouwtoppers »;

- de Vlaamse Regering.

Bij beschikking van 30 juni 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J. Moerman en J.-P. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 14 juli 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 14 juli 2021 in beraad genomen.

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

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

Maurille Soers verhuurt bij overeenkomst van 1 september 2016 een appartement aan de bvba « De Bouwtoppers », die het appartement gebruikt om er buitenlandse werknemers in onder te brengen, steeds voor de duur van hun bouwopdracht, over het algemeen niet langer dan twee weken. De huurster verlaat het appartement na opzegging door de verhuurder, die aangeeft grote renovatiewerken te plannen. De huurster blijft het gehuurde goed gedurende een aantal maanden gebruiken. Voor de eerste maand na het huureinde betaalt de huurster een bezettingsvergoeding gelijk aan de huurprijs, maar voor de daaropvolgende maanden betaalt zij geen vergoeding, omdat de verhuurder volgens haar naliet herstellingswerken uit te voeren. Bij verzoekschrift van 7 juli 2020 vordert de verhuurder de veroordeling van de huurster tot betaling van een bezettingsvergoeding en de uithuiszetting van de huurster, die naar aanleiding van die vordering het appartement verlaat. Na een plaatsbeschrijving vordert de verhuurder een bijkomende huurschadevergoeding en de vrijgave in zijn voordeel van de huurwaarborg. Op grond van de rechtspraak van het Hof van Cassatie komt de Vrederechter tot de conclusie dat het decreet van 15 juli 1997 « houdende de Vlaamse Wooncode » (hierna : het decreet van 15 juli 1997) niet van toepassing is, waarop hij de voormelde prejudiciële vraag stelt.

## III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Vlaamse Regering voert aan dat de interpretatie van het Hof van Cassatie, die tot gevolg heeft dat een permanente bewoning of zelfs een bewoning gedurende minstens een jaar vereist is voor de toepassing van de in het geding zijnde bepalingen, te restrictief is en ingaat tegen de bedoeling van de decreetgever. Zij benadrukt dat louter occasionele verblijven niet als woningen in de zin van de in het geding zijnde bepalingen kunnen worden beschouwd, maar dat bij de beoordeling van het toepassingsgebied van het decreet van 15 juli 1997 wordt nagegaan of de betrokkene al dan niet in diens alledaagse leefomgeving verblijft, wat een feitelijke kwestie is die door de rechter ten gronde moet worden beoordeeld. In die interpretatie is er volgens de Vlaamse Regering geen sprake van een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, aangezien het onderscheid in die interpretatie gebaseerd is op een objectief criterium en redelijk verantwoord is.

In die interpretatie is er evenmin sprake van een verschil in behandeling tussen arbeiders in de bouwsector en seizoenarbeiders in de land- en tuinbouw, aangezien voor beide categorieën wordt nagegaan of de betrokkenen hun dagelijkse leefomgeving hebben op de betrokken locatie. Dezelfde redenering geldt met betrekking tot de vergelijking tussen buitenlandse en Belgische arbeiders, waardoor er ook geen sprake is van een schending van artikel 191 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 9 van de verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 « betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie » en artikel 19, punt 4, c), van het Herziene Europees Sociaal Handvest.

De Vlaamse Regering voegt hieraan toe dat ook wanneer de in het geding zijnde bepalingen niet van toepassing zijn, de personen die slechts kort of occasioneel in een onroerend goed verblijven, zich kunnen beroepen op de algemene burgerrechtelijke verplichtingen van de verhuurder van een onroerend goed, en op de eventuele specifieke regelgeving voor onroerende goederen bestemd voor dergelijke verblijven.

In ondergeschikte orde voert de Vlaamse Regering aan dat indien het Hof toch een schending zou vaststellen, deze zou bestaan in een niet-zelfherstellende lacune die enkel door optreden van de decreetgever kan worden hersteld en niet door de verwijzende rechter.

A.1.2. Wat betreft de vermeende schending van artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet, ziet de Vlaamse Regering niet in hoe de in het geding zijnde bepalingen het bestaande beschermingsniveau van het recht op een behoorlijke huisvesting zouden verminderen, laat staan aanzienlijk verminderen.

A.1.3. Wat betreft de verwijzing naar artikel 20 van de richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 « betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider », voert de Vlaamse Regering aan dat de prejudiciële vraag op dat vlak onontvankelijk is, aangezien niet uit de feiten blijkt dat die richtlijn *in casu* van toepassing is.

A.2. Het tweede deel van de prejudiciële vraag, waarnaar zij verwijst als « de tweede prejudiciële vraag » is volgens de Vlaamse Regering eveneens gebaseerd is op een verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepalingen. Het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 « betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen » bevat weliswaar specifieke regels voor kamers voor seizoenarbeiders en studenten, maar niet alleen zijn die regels in het nadeel van de seizoenarbeiders, maar bovendien vindt dat onderscheid in behandeling zijn oorsprong niet in de in het geding zijnde bepalingen.

A.3. Maurille Soers, de verhuurder, sluit zich aan bij het standpunt van de Vlaamse Regering.

A.4. De bvba « De Bouwtoppers », de huurster, voert aan dat de prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord.

- B -

### *Ten aanzien van het onderwerp van de prejudiciële vraag*

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 2, § 1, eerste lid, 8°, 11°, 12°, 13°, 14°, 16° en 31°, en tweede lid, evenals artikel 5 van het decreet van 15 juli 1997 « houdende de Vlaamse Wooncode » (hierna : het decreet van 15 juli 1997) met de artikelen 10, 11, 23, derde lid, 3°, of 191 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 20 van de richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 « betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider », met artikel 9 van de verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 « betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie » en met artikel 19, punt 4, c), van het Herziene Europees Sociaal Handvest, enerzijds, doordat zij, in de interpretatie van de verwijzende rechter, ertoe leiden dat de veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsnormen van het decreet van 15 juli 1997 alleen van toepassing zouden zijn op onroerende goederen die permanent worden bewoond en, anderzijds, doordat zij een verschil in behandeling tot gevolg zouden hebben tussen seizoenarbeiders in de tuin- en landbouwsector, en arbeiders in andere sectoren, zoals de bouwsector.

B.1.2. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de feiten van de zaak die hangende is voor de verwijzende rechter betrekking hebben op een onroerend goed waar arbeiders uit de bouwsector verblijven voor de duur van hun opdracht. Het Hof beperkt zijn onderzoek van de prejudiciële vraag tot die situatie.

Noch uit de verwijzingsbeslissing, noch uit de prejudiciële vraag zelf blijkt echter in welke mate de bestaanbaarheid van de artikelen 2, § 1, eerste lid, 8°, 11°, 12°, 13°, 14° en 16°, en tweede lid, van het decreet van 15 juli 1997, zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, met de in de prejudiciële vraag vermelde toetsingsnormen in het geding zou worden gebracht.

Het Hof beperkt zijn onderzoek van de prejudiciële vraag bijgevolg tot artikel 2, § 1, eerste lid, 31°, en artikel 5 van het decreet van 15 juli 1997, zoals van toepassing voor de verwijzende rechter.

B.2.1. Artikel 5, § 1, van het decreet van 15 juli 1997, zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, bepaalt dat elke « woning » op een aantal opgesomde vlakken moet voldoen aan de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten, die door de Vlaamse Regering nader worden bepaald. Krachtens artikel 5, § 2, van hetzelfde decreet stelt de Vlaamse Regering aanvullende vereisten en normen vast voor kamers, en zijn de bepalingen van titel I van het decreet van toepassing op kamers. Artikel 2, § 1, eerste lid, 31°, van dat decreet, zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, definieert het begrip « woning » als « elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande ».

B.2.2. Bij zijn arrest nr. P.18.1059.N van 23 april 2019 oordeelde het Hof van Cassatie :

« 6. Artikel 2, § 1, 31°, Vlaamse Wooncode omschrijft een woning als elk onroerend goed of deel ervan dat hoofdzakelijk is bestemd voor de huisvesting voor een gezin of een alleenstaande. Artikel 2, § 1, 8°, Vlaamse Wooncode definieert een gezin als meerdere personen die op duurzame wijze in dezelfde woning samenwonen en daar hun hoofdverblijfplaats hebben. Artikel 2, § 1, 10°, Vlaamse Wooncode bepaalt dat onder hoofdverblijfplaats moet worden verstaan de woning waar een gezin of een alleenstaande effectief en gewoonlijk verblijft.

Uit deze bepalingen volgt dat onroerende goederen slechts onder de toepassing van de Vlaamse Wooncode vallen indien de huisvestingsbestemming een zekere standvastigheid heeft, wat inhoudt dat het verblijf een duurzaam of anders gezegd permanent karakter moet hebben en dus niet occasioneel mag zijn.

7. Het staat aan de rechter te oordelen op grond van de feitelijke gegevens van de zaak in welke mate een verblijf in een onroerend goed een duurzaam of permanent karakter heeft dan wel slechts occasioneel van aard is. De rechter kan daarbij het gegeven dat de betrokken personen slechts voor korte tijd in het onroerend goed verblijven en regelmatig terugkeren naar hun woon- of verblijfplaats in het buitenland in aanmerking nemen ».

B.3.1. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter van oordeel is dat het verblijf van de werknemers van de huurster als huisvesting in de zin van artikel 2, § 1, 31°, van het decreet van 15 juli 1997, zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, moet worden gekwalificeerd, maar dat het tijdelijke karakter van die huisvesting, op grond van de rechtspraak van het Hof van Cassatie, verhindert dat er sprake is van een woning in de zin van diezelfde bepaling. Dit heeft tot gevolg dat ook de toepassing van artikel 5 van hetzelfde decreet wordt uitgesloten. Het is op grond van die interpretatie dat de verwijzende rechter de prejudiciële vraag stelt, waarin onder andere de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in het geding wordt gebracht.

B.3.2. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.3.3. Artikel 5, § 3, tweede lid, van het decreet van 15 juli 1997, zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, bepaalt dat de Vlaamse Regering, voor de tijdelijke huisvesting van gezinnen of alleenstaanden die dakloos zijn of dreigen te worden en voor de huisvesting van bewoners van sociale huurwoningen die tijdelijk ontruimd moeten worden voor renovatiewerkzaamheden, beperkte afwijkingen kan toestaan van de vereisten en normen die ze vaststelt met toepassing van paragraaf 1 of 2. Hieruit volgt dat in principe, en buiten de voormelde afwijkingen, de decreetgever de bedoeling had de vereisten van artikel 5, §§ 1 en 2, van toepassing te maken op zowel tijdelijke als permanente huisvesting (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 1861/1, p. 4). Dit blijkt eveneens uit de doelstelling van de decreetgever om de woonkwaliteit van alle woningen te verbeteren (*ibid.*, p. 14). In het licht van die doelstelling is het niet redelijk verantwoord om personen van wie de huisvesting slechts tijdelijk is, uit te sluiten van de waarborgen inzake woonkwaliteit die het gevolg zijn van de kwalificatie van het onroerend goed als woning, op grond van de in het geding zijnde bepalingen.

B.4. In de interpretatie dat zij de toepassing van artikel 5 van het decreet van 15 juli 1997, zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, uitsluiten wanneer de huisvesting tijdelijk is, zijn artikel 2, § 1, eerste lid, 31°, en artikel 5 van het decreet van 15 juli 1997, niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.5.1. Er is echter een andere interpretatie mogelijk. Hoewel zij daar niet altijd dezelfde gevolgen aan verbinden ten aanzien van de specifieke feiten in de zaak ten gronde, voeren zowel de Vlaamse Regering als beide partijen voor de verwijzende rechter aan dat de lezing van de in het geding zijnde bepalingen waarop de prejudiciële vraag is gebaseerd, verkeerd is in zoverre zij vereist dat de huisvesting een permanent karakter heeft.

B.5.2. Zoals is vermeld in B.3.3, blijkt uit de tekst van het in het geding zijnde decreet, alsook uit de parlementaire voorbereiding, dat de vereisten van artikel 5, §§ 1 en 2, in principe van toepassing zijn op tijdelijke huisvesting. Krachtens artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 « betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen », zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, worden de vereisten en normen waaraan elke woning moet voldoen, nader bepaald in het model van technisch verslag dat bij het besluit is gevoegd als bijlage. Bijlage 2 bevat specifiek de vereisten en normen voor kamers die verhuurd worden aan seizoenarbeiders. Voor de definitie van seizoenarbeider verwijst het

besluit naar de gelegenheidsarbeider vermeld in artikel 8*bis*, tweede lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 « tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders ». Uit die laatste bepaling blijkt dan weer dat het kan gaan om personen die in bepaalde gevallen slechts gedurende maximaal 30 dagen per kalenderjaar ergens werken, wat per definitie veronderstelt dat hun huisvesting als seizoenarbeider niet « permanent » is.

B.5.3. Tot slot kan noch uit de definitie van het begrip hoofdverblijfplaats, noch uit de definitie van gezin, zoals die zijn vermeld in B.2.2, worden afgeleid dat een onroerend goed enkel als een woning kan worden beschouwd indien het wordt gebruikt voor de permanente huisvesting van een gezin of een alleenstaande. Uit de keuze van de decreetgever om hoofdverblijfplaats afzonderlijk te definiëren, alsook uit de definitie van hoofdverblijfplaats zelf, volgt duidelijk dat het gaat om de woning waar een gezin of een alleenstaande effectief en gewoonlijk verblijft. In tegenstelling tot de interpretatie van de verwijzende rechter, houdt dit echter niet in dat een onroerend goed enkel als woning kan worden beschouwd als het ook dient als de hoofdverblijfplaats van een gezin of alleenstaande. Uit de in B.2.1 vermelde definitie van woning blijkt bovendien dat zowel de huisvesting van een alleenstaande als die van een gezin in aanmerking komen voor kwalificatie als woning. Nog los van de vraag op welke wijze de definitie van gezin in deze context tot gevolg zou hebben dat tijdelijke huisvesting niet in overweging kan worden genomen, blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat de vereiste van duurzaamheid in de definitie van gezin naar de duurzaamheid van de samenwoning verwijst, zonder dat noodzakelijk is vereist dat dit ook op permanente wijze in dezelfde specifieke woning gebeurt (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 654/1, p. 9).

B.5.4. Uit de in B.5.2 en B.5.3 vermelde elementen volgt dat in principe de vereisten van artikel 5, §§ 1 en 2, niet enkel van toepassing zijn op permanente huisvesting, maar ook op tijdelijke huisvesting. In die interpretatie is het verschil in behandeling onbestaande en zijn de in het geding zijnde bepalingen bijgevolg bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.6. Op grond van die interpretatie moet bovendien worden vastgesteld dat de prejudiciële vraag, in zoverre zij betrekking heeft op de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde



bepalingen met de artikelen 23, derde lid, 3<sup>o</sup>, en 191 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 20 van de richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 « betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider », met artikel 9 van de verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 « betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie » en met artikel 19, punt 4, c), van het Herziene Europees Sociaal Handvest, geen antwoord behoeft.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 2, § 1, eerste lid, 31°, en artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 1997 « houdende de Vlaamse Wooncode », zo geïnterpreteerd dat onroerende goederen slechts onder de toepassing van de Vlaamse Wooncode vallen indien het verblijf een duurzaam of permanent karakter heeft, schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- Dezelfde bepalingen, zo geïnterpreteerd dat onroerende goederen ook onder de toepassing van de Vlaamse Wooncode vallen indien het verblijf geen duurzaam of permanent karakter heeft, schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

- De prejudiciële vraag behoeft voor het overige geen antwoord.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 21 oktober 2021.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen