# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 17 Januari 2013 (België). RG 3/2012

* Datum : 17-01-2013
* Taal : Nederlands
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel N-20130117-3
* Rolnummer : 3/2012

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 blijkens 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 rechtscollege 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 ? ».
(...)
III. In rechte
(...)
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° 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° artikel 4;
2° 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° 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° artikel 36 wat betreft de in de Vlaamse Wooncode in te voegen bepalingen van artikel 33, § 1, tweede lid, 6° en 7°, 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 voorkooprecht betreft, kent aan Vlabinvest een voorkooprecht 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 voorkooprecht 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 voorkooprecht 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, beoordeelt 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 voorkooprecht 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,
P.-Y. Dutilleux
De voorzitter,
M. Bossuyt