# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 12 Februari 2015 (België). RG 16/2015

* Datum : 12-02-2015
* Taal : Nederlands
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel N-20150212-1
* Rolnummer : 16/2015

Het Grondwettelijk Hof,
samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters E. De Groot, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,
wijst na beraad het volgende arrest :
I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging
a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 16 januari 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 januari 2014, heeft de gemeente Sint-Lambrechts-Woluwe, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Uyttendaele, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 11 juli 2013 tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode (bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 26 juli 2013).
b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 24 januari 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 27 januari 2014, heeft het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J.-P. Lagasse, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 24 tot 33 van de voormelde ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 11 juli 2013.
Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5811 en 5819 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.
(...)
II. In rechte
(...)
Ten aanzien van de bestreden ordonnantie
B.1. De verzoekende partijen vorderen de gehele of gedeeltelijke vernietiging van de ordonnantie van 11 juli 2013 « tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode ».
De middelen beogen meer in het bijzonder de artikelen 24 tot 33, alsook, voor wat de zaak nr. 5811 betreft, in voorkomend geval, artikel 74 van de nieuwe Huisvestingscode zoals zij zijn vervangen bij artikel 2 van de bestreden ordonnantie. Die bepalingen vormen hoofdstuk IV van titel III van de nieuwe Code en formuleren de regels die van toepassing zijn op woningen die door openbare vastgoedoperatoren te huur worden gesteld.
B.2.1. Tien jaar na de inwerkingtreding van de Brusselse Huisvestingscode en na de talrijke wijzigingen die hij sinds de aanneming ervan heeft ondergaan, wou de ordonnantiegever een drieledige doelstelling nastreven : in eerste instantie, wat de vorm betreft, een tekst waarvan de coherentie in het gedrang was gekomen door een reeks opeenvolgende herzieningen opnieuw vlot leesbaar te maken, vervolgens de Code aan te passen naar gelang van de toepassingsmoeilijkheden op het werkveld en, tot slot, de mogelijkheid te bieden om een aantal innovatieve voorzieningen en concepten die het Gewest sinds geruime tijd ontwikkelt en uitgebreider wenst te promoten, te operationaliseren door beginselen uiteen te zetten die aan het huisvestingsbeleid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ten grondslag liggen (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/1, p. 2; Parl. St., Brussels Hoofdstedelijke Parlement, 2012-2013, A-355/2, p. 3).
B.2.2. Wat meer in het bijzonder de doelstellingen betreft die werden nagestreefd bij de aanneming van de bestreden bepalingen, vermeldt de parlementaire voorbereiding het volgende :
« Ondanks haar redelijk recent karakter, heeft de ordonnantie van 19 december 2008 (die werd geïntegreerd in de Code) betreffende de toewijzing van woningen die deel uitmaken van het patrimonium van de gemeenten en OCMW's eveneens het voorwerp uitgemaakt van een evaluatie op het vlak van haar efficiëntie en goede toepassing.
De eerste voorgestelde wijziging bestaat erin de voorschriften uit te breiden tot elke openbare vastgoedoperator en de sociale verhuurkantoren.
Daarnaast, werd er voor gezorgd dat de weigering van inschrijving om redenen die verband houden met de localisering van de kandidaat of de te hoge huurprijs ten opzichte van het inkomen wordt verboden. Zo zullen de woningen binnen een bepaalde [gemeente] niet kunnen worden voorbehouden voor de inwoners van de betrokken gemeente. Daarnaast, dienen deze woningen toegankelijk te blijven voor gezinnen die slechts over een gematigd inkomen beschikken.
Een soortgelijk verbod is eveneens van toepassing op de toewijzing van woningen.
Vervolgens werd er beslist om de toewijzingsprocedure van woningen die toebehoren aan gemeenten en OCMW's beter te objectiveren door het opleggen van de creatie van een externe instantie die vanaf nu na eensluidend advies de woningen zal toewijzen.
In dezelfde zin, dienen de toewijzingscriteria die de chronologische volgorde van de inschrijving kunnen beïnvloeden vanaf nu in overeenstemming te zijn met de bepalingen van de Code inzake de gelijke behandeling en niet-discriminatie.
Met het oog op de verwezenlijking van dezelfde doelstelling die erin bestaat de residentiële mobiliteit en sociale gemengdheid niet in gedrang te brengen, dient de aanvraag (van een woning) om ingewilligd te worden niet meer noodzakelijk in overeenstemming te zijn met de ligging (binnen de gemeente) van het leegstaand goed.
Inzake het criterium van de aanpassing van de woning dat de toewijzing van de goederen wel degelijk blijft beheersen, wordt er hier verwezen naar regels die van kracht zijn voor de sociale huisvesting. Ter deze gelegenheid zal er rekening worden gehouden met onder andere de modaliteiten voor een gelijke huisvesting (het co-ouderschap).
Tot slot, werd besloten de beroepen te vereenvoudigen. Hiertoe werd eerst [en] vooral het college van burgemeester en schepen [en] aangesteld als beroepsinstantie (voor de gemeentelijke woningen) in plaats van de huidige [gemeenteraad]. Hetzelfde geldt voor de woningen die aan de OCMW's toebehoren (beroep bij het Vast Bureau). Daarnaast, werd er (voor de andere woningen) voorzien in een beroep bij de gemachtigd ambtenaar » (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/2, pp. 13-14).
Ten aanzien van de middelen in de zaak nr. 5811
B.3. In haar eerste middel vordert de verzoekende partij in de zaak nr. 5811 de vernietiging van de artikelen 24, 26, 27, § 1, 28, 29, 30, § 2, en 31 van de Brusselse Huisvestingscode, zoals vervangen bij artikel 2 van de ordonnantie van 11 juli 2013 tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode, om reden dat zij de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 ervan en met de artikelen 3 en 4 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985, alsook artikel 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zouden schenden.
B.4. Artikel 24 van de Brusselse Huisvestingscode bepaalt :
« De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van toepassing op de openbare vastgoedoperatoren en hun woningen (met uitzondering van de OVM's), ook wanneer het beheer en de tehuurstelling worden toevertrouwd aan een derde (die geen sociaal verhuurkantoor is) ».
Artikel 26 van dezelfde Code bepaalt :
« Elke openbare vastgoedoperator die als houder van een zakelijk hoofdrecht woningen te huur aanbiedt, moet een toewijzingsreglement uitvaardigen, hierna genoemd ' het Toewijzingsreglement ', waarin de criteria en de procedure voor de toewijzing worden bepaald, alsook de wijze van beroep bedoeld in artikel 32, § 2, met inbegrip van de wijzigingsbevoegdheid van de beroepsinstantie.
In dat reglement, moeten de verplichtingen vermeld in de artikelen 27 tot 32 worden opgenomen. Het reglement is van toepassing op alle soorten woningen, met uitzondering van de transitwoningen.
Het moet ook gemakkelijk raadpleegbaar zijn voor het publiek en, net zoals latere wijzigingen, onverwijld aan de Regering worden bezorgd ».
Artikel 27 van dezelfde Code bepaalt :
« § 1. Elke openbare vastgoedoperator die woningen te huur aanbiedt, moet een register bijhouden - hierna genoemd ' het Register ' - met, in chronologische volgorde van indiening van de aanvragen, de geanonimiseerde lijst van de aanvragers voor de toewijzing van een van die woningen.
De operator vermeldt in het Register, naast de aanvrager aan wie een woning is toegewezen, de ligging van die woning en de datum van de toewijzingsbeslissing.
De aanvraag tot inschrijving in het register kan niet worden geweigerd om redenen die verband houden met de ligging van de woonplaats van de kandidaat of het minimumbedrag van zijn inkomen.
§ 2. Het Register kan worden geraadpleegd door op zijn minst de aanvragers, de gemeenteraadsleden, de leden van de raden van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de leden van het Parlement en de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ».
Artikel 28 bepaalt :
« Zonder afbreuk te doen aan artikel 31 betreffende de afwijkingen, moet de begunstigde een van de aanvragers in het Register zijn ».
Artikel 29 bepaalt :
« De beslissing om woningen toe te wijzen volgt de chronologische volgorde van de aanvragen in het Register die overeenstemmen met het aantal kamers van de woning die te huur aangeboden wordt, overeenkomstig de reglementering betreffende de in artikel 165 van deze Code bedoelde tegemoetkoming.
Toch kunnen andere criteria uit het Toewijzingsreglement in overweging genomen worden om de chronologische volgorde te bepalen, voor zover zij in overeenstemming zijn met de bepalingen van Titel X van deze Code.
Die criteria moeten objectief en meetbaar zijn en mogen geen betrekking hebben op de ligging van de verblijfplaats van de kandidaat of het minimumbedrag van zijn inkomen. Hun gewicht voor de toewijzing moet in het Toewijzingsreglement beschreven worden. De chronologische volgorde is bepalend voor de gezinnen wier aanvraag evenveel punten heeft gekregen.
Het Reglement dient eveneens te vermelden of men voor de betrokken woning aanspraak kan maken op een huurtoelage.
Bij de toewijzing van de woning, houdt de operator, voor de toepassing van het eerste lid, rekening met het kind dat in aanmerking komt/de kinderen die in aanmerking komen voor huisvesting bij het ene of andere lid van het gezin, geacteerd in een gerechtelijke beslissing.
De Regering legt een standaardreglement per soort operator vast, waarin de voornoemde verplichtingen zijn opgenomen ».
Artikel 30, waarvan paragraaf 2 wordt bestreden, bepaalt :
« § 1. Telkens als de openbare vastgoedoperator een van zijn woningen moet verhuren, neemt hij, bij aangetekende brief of met ieder ander middel waarmee bewezen kan worden dat de brief ontvangen is, contact op met de aanvragers uit het Register wier aanvraag overeenstemt met de beschikbare woning en die het hoogst gerangschikt staan krachtens artikel 29.
In die brief, deelt hij ze mee dat de woning beschikbaar is en preciseert hij op zijn minst de huurprijs die gevraagd zal worden, het bedrag van de eventuele vaste huurkosten, de regels voor het bezoek aan het goed, alsook de regels, met inbegrip van de termijn, die de aanvragers moeten respecteren om hun akkoord te geven voor het huren van de woning.
De regels voor het bezoek en de mededeling van een akkoord moeten dezelfde zijn voor alle categorieën aanvragers en zo opgevat zijn dat bepaalde categorieën van normaal zorgvuldige aanvragers niet zonder aanvaardbare reden uitgesloten worden.
Die brief preciseert voorts de regels en de criteria voor de toekenning van de woning en bevat het volledige Toewijzingsreglement.
§ 2. De woning wordt, onder de aanvragers die positief hebben gereageerd, toegewezen aan diegene die voldoet aan alle criteria en het best gerangschikt is krachtens artikel 29.
§ 3. Iedere beslissing tot toewijzing van een woning die in het kader van dit hoofdstuk genomen wordt, moet formeel met redenen worden omkleed en voldoen aan de voorschriften van de wet van 20 februari 1991 houdende wijziging van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek inzake huishuur ».
Artikel 31 ten slotte bepaalt :
« De openbare vastgoedoperator mag niet van het Toewijzingsreglement afwijken, tenzij een aanvrager zich in uiterste nood bevindt. Die afwijking moet formeel met redenen worden omkleed en vermeld op de kant van het Register. Het aandeel van de op grond van dit artikel toegewezen woningen mag geenszins hoger liggen dan 40 % van het totale aantal woningen dat tijdens het voorgaande jaar werd toegewezen ».
B.5.1. De voormelde bepalingen wordt verweten aan de openbare vastgoedbeheerders op wie zij van toepassing zijn, de verplichting op te leggen, enerzijds, hun woningen alleen te verhuren aan aanvragers die in een register zijn ingeschreven, wetende dat de inschrijving in dat register niet kan worden geweigerd om redenen die verband houden met de ligging van hun woonplaats of het minimumbedrag van hun inkomen, en, anderzijds, hun woningen aan de voormelde aanvragers toe te wijzen in de chronologische volgorde van de aanvragen in het register, eventueel gewogen op basis van criteria die niet de ligging van de woonplaats van de kandidaat of het minimumbedrag van zijn inkomen mogen betreffen, en zich ter zake voegend naar een standaardtoewijzingsreglement dat door de Regering dient te worden vastgelegd.
B.5.2. De beperking die in de gemeentelijke autonomie van de verzoekende partij is aangebracht, zou eveneens discriminerend zijn in zoverre zij niet de openbare vastgoedmaatschappijen (hierna : OVM's) betreft. Volgens de verzoekende partij zou er geen geldige verantwoording bestaan om het verschil in behandeling tussen de beide categorieën van openbare vastgoedbeheerders te verklaren.
B.6.1. Zoals de Brusselse Hoofdstedelijke Regering doet opmerken, betreffen de grieven die zijn uiteengezet in het eerste middel in de zaak nr. 5811, slechts de artikelen 24, 27, § 1, derde lid, en 29, derde en zesde lid, zoals vervangen bij artikel 2 van de bestreden ordonnantie.
B.6.2. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die bepalingen.
B.7.1. In het eerste onderdeel van het eerste middel betoogt de verzoekende partij dat de bestreden bepalingen tot gevolg hebben haar te verbieden, of het nu is bij de inschrijving van een kandidaat-huurder of wanneer het erom gaat een woning toe te wijzen, een beroep te doen op het criterium van de ligging van de verblijfplaats van de kandidaat en, meer fundamenteel, op het criterium van het minimumbedrag van zijn inkomen om een weigering tot inschrijving in het register te verantwoorden of, naderhand, om te weigeren een woning toe te wijzen of om een hogere prioriteit in de wachtlijst toe te kennen. De bestreden bepalingen zouden aldus op discriminerende wijze afbreuk doen aan de door de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde gemeentelijke autonomie van de verzoekende partij.
B.7.2. Volgens de verzoekende partij zou die beperking van de gemeentelijke autonomie des te meer discriminerend zijn omdat zij niet de OVM's betreft.
B.8. In zoverre het het bestaan van een discriminatie ten opzichte van de OVM's aanklaagt, is het middel meer in het bijzonder gericht tegen artikel 24 van de nieuwe Huisvestingscode aangezien het de genoemde maatschappijen uitsluit van het toepassingsgebied van de bepalingen die van toepassing zijn op woningen die door openbare vastgoedoperatoren te huur worden gesteld.
B.9. Het Hof onderzoekt eerst de bestaanbaarheid van het voormelde artikel 24 met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, aangezien dat artikel de omvang bepaalt van het toepassingsgebied van de bestreden regels.
B.10.1. Volgens artikel 54 van de Brusselse Huisvestingscode is het maatschappelijk doel van de OVM's voornamelijk sociale woningen te bouwen en ter beschikking te stellen, waarbij de sociale woning in artikel 2, § 1, 20°, van de Code gedefinieerd wordt als « de woning die door de BGHM [Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij] en de OVM's te huur wordt gesteld aan personen met een bescheiden inkomen en waarvan de regels voor de berekening van de huurprijs door de Regering vastgesteld wordt ».
Artikel 67 van de nieuwe Code preciseert dat zij opdrachten van openbaredienstverlening uitvoeren, inzonderheid :
« 1° personen die beantwoorden aan de toegangsvoorwaarden tot de sociale huisvesting een woning verschaffen, bestemd als hoofdverblijfplaats, binnen de voorwaarden bepaald door deze Code en door de Regering;
2° onroerende goederen aankopen, verbouwen, saneren, renoveren of onderhouden om ze te verhuren aan personen die beantwoorden aan de toegangsvoorwaarden tot de sociale huisvesting, waarbij ze er inzonderheid op toe dienen te zien dat de gemeenschappelijke ruimten en de onmiddellijke omgeving van de sociale woningen worden ingericht en aangelegd met een beter welzijn van de huurders voor ogen, meer bepaald via architecturale vernieuwingen van culturele aard;
3° bevorderen dat rekening wordt gehouden met de sociale moeilijkheden waarmee de huurders kampen, inzonderheid via partnerschap, en een huurbeheer voeren dat rekening houdt met de behoeften van de huurders;
4° de opdrachten uitvoeren die haar werden toevertrouwd binnen de beheersovereenkomst bedoeld in afdeling 5 van het eerste hoofdstuk of, bij gebrek hieraan, door het reglement dat door de BGHM is opgesteld;
5° jaarlijks een werkings- en activiteitenverslag opstellen dat bij de BGHM wordt ingediend;
6° met voorafgaande instemming van de BGHM, alle operaties uitvoeren die verband houden met deze welke in deze Code worden opgesomd;
7° hun openbaar beheersrecht uitoefenen, overeenkomstig de artikelen 15 tot 19;
8° het afsluiten, middels het akkoord van de BGHM, van overeenkomsten voor precaire bewoning van woningen waarvoor een renovatie werd geprogrammeerd en waarvan de bewoners desgevallend het voorwerp uitmaken van een maatschappelijke begeleiding die wordt gewaarborgd door een actor die geen deel uitmaakt van de OVM;
9° het, middels het akkoord van de BGHM, te huur stellen van bescheiden en middelgrote woningen (in de zin van artikel 2, § 2 van deze Code) in het kader van bouw- en renovatieprojecten van groepen van woningen (die leiden tot een uitbreiding van het aantal woningen).
Het aantal bescheiden en middelgrote woningen mag niet hoger liggen dan een dubbele grens : 20 % van de gebouwde woningen (of, bij renovatie, het aantal bijkomende woningen ten opzichte van de vroegere situatie) en 10 % van het geheel van woningen dat door de OVM wordt beheerd. In geval van met redenen omklede omstandigheden, kan de Regering de eerste grens verhogen (tot 40 % ).
Binnen de aldus toegestane percentages, kan de OVM woningen die buiten het nieuwe geheel zijn gelegen bestemmen voor middelgrote of bescheiden huisvesting.
De Regering kan bijkomende voorwaarden vaststellen die verband houden met de omvang van het vastgoedpark van de OVM of het percentage aan sociale woningen die reeds aanwezig zijn binnen de gemeente;
10° het ontwikkelen van een grondstrategie voor de Maatschappij ».
B.10.2. Artikel 54 van de Code preciseert voorts dat de OVM's door de BGHM worden erkend op grond van de door de Code gestelde voorwaarden en van de erkenningscriteria voor de OVM's vastgelegd door de Regering, « die tevens de regels vaststelt voor opzegging of intrekking van die erkenning ».
B.10.3. De activiteiten en het beheer van de OVM's zijn onderworpen aan de controle en het administratief toezicht van de BGHM, die, krachtens artikel 41, 4°, van de Code, erop moet toezien dat de wettelijke en verordenende normen die op de OVM's van toepassing zijn en de activiteiten die zij uitoefenen conform zijn, alsook de rechtsgeldigheid van de samenstelling en de werking van de organen van de OVM's moet controleren. De BGHM moet eveneens erop toezien dat de OVM's de administratieve, boekhoudkundige, financiële voorschriften en de regels inzake sociaal beheer naleven die van toepassing zijn op hun werking en hun activiteiten.
Volgens artikel 43 van de Code wordt tussen de BGHM en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een beheersovereenkomst gesloten waarin de prioriteiten en de oriënteringen worden vastgesteld in het kader waarvan de BGHM haar taken uitoefent. Artikel 47 van de Code bepaalt eveneens dat tussen de BGHM en de OVM's een beheersovereenkomst kan worden gesloten, teneinde de doelstellingen en de regels van de beheersovereenkomst die de BGHM met het Gewest heeft aangegaan om te zetten. De aldus gesloten beheersovereenkomst regelt de volgende aangelegenheden :
« 1° de investeringsautonomie van de OVM;
2° het vaststellen van de huurprijzen voor de sociale woningen;
3° de gedragsregels ten opzichte van de gebruikers van de openbare dienstverlening;
4° de verschillende financiële verplichtingen van de partijen;
5° de horizontale mechanismen van financiële solidariteit, met inbegrip van de bestemming van de solidariteitsbijdrage die bij de OVM wordt geïnd;
6° de beheers- en exploitatievoorwaarden voor activiteiten van de OVM dit niet tot haar taak als openbare dienst behoren;
7° de doelstellingen met betrekking tot het financieel- en vermogensbeheer en tot de stedenbouwkundige, sociale en architecturale aspecten van alle elementen die een weerslag hebben op de taak van de OVM als openbare dienst;
8° de evaluatiecriteria voor de verbintenissen van de partijen;
9° de voorwaarden van de overeenkomst van een OVM met andere rechtspersonen, die wordt gesloten om haar openbare dienstverlening aan de gebruikers te verbeteren;
10° de stimulansen om de in de beheersovereenkomst vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken;
11° de sancties indien de partijen hun verplichtingen niet of slecht nakomen;
12° de herzieningsvoorwaarden van de overeenkomst ».
Indien er geen beheersovereenkomst wordt gesloten, stelt de BGHM een reglement op dat wordt uitgevaardigd overeenkomstig de bestaande ordonnanties en besluiten alsook de beheersovereenkomst die de BGHM en het Gewest bindt.
B.10.4. In de artikelen 57 tot 89 van de Code zijn nog specifieke regels voor de OVM's opgesomd, zowel wat betreft hun werking als de klachten en beroepen die tegen hen kunnen worden ingediend.
B.10.5. De voorwaarden voor de inschrijving van de kandidaat-huurders voor de toewijzing van een sociale woning en de nadere regels van de huurovereenkomst zijn vastgelegd in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 1996 houdende de regeling van de verhuur van woningen die beheerd worden door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij of door de openbare vastgoedmaatschappijen.
B.11.1. Zoals in B.10.1 is vermeld, is de hoofdopdracht van de OVM's sociale woningen te bouwen en ter beschikking te stellen. De ordonnantiegever heeft de ontwikkeling willen bevorderen van een prospectieve denkoefening op lange termijn met betrekking tot het grondbeleid van die maatschappijen om te voldoen aan de evoluties van het huisvestingsplan. Daartoe heeft hij artikel 67 van de Code gewijzigd teneinde hun toe te laten over de mogelijkheid te beschikken om middelgrote woningen te beheren en te huur te stellen. Het ging echter erom aan die mogelijkheid voorwaarden te koppelen om binnen de OVM een noodzakelijk evenwicht tussen de verschillende huurformules te waarborgen (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/1, p. 16).
De memorie van toelichting bij het ontwerp van ordonnantie vermeldt :
« Gelet op het belang van het vraagstuk inzake de middelgrote woningen en aangezien dit vraagstuk erg gevoelig ligt, zijn wij hier zo vrij geweest om de betrokken bepaling in extenso te herschrijven om de verschillende ingevoerde beschermingsmaatregelen te benadrukken. Zo is de OVM in het uitdrukkelijke kader van haar ' taak als openbare dienst ' gemachtigd tot ' het middels het akkoord van de BGHM beheren en te huur stellen van bescheiden en middelgrote woningen, in de zin van artikel 2, § 2, van deze Code, in het kader van bouw- of renovatieprojecten van groepen van woningen (voor zover het totale aantal sociale woningen van de groep gerenoveerde woningen niet daalt). Het aantal bescheiden en middelgrote woningen mag niet hoger liggen dan een dubbele grens : enerzijds, 20 % van de woningen van het nieuwe project en, anderzijds, 10 % van het geheel van woningen dat door de OVM wordt beheerd. Binnen de aldus toegestane percentages, kan de OVM woningen die buiten het nieuwe geheel zijn gelegen toewijden aan de middelgrote of bescheiden huisvesting. In geval van gemotiveerde omstandigheden, kan de regering de eerste grens verhogen (tot 40 % ). De Regering kan bijkomende voorwaarden vaststellen die verband houden met de omvang van het vastgoedpark van de OVM of het percentage aan sociale woningen die reeds aanwezig zijn binnen de gemeente ' » (ibid.).
B.11.2. Bij de wijziging van artikel 67 werd de volgende commentaar gegeven :
« Ten opzichte van de huidige tekst van artikel 57 van de Code inzake de aan de OVM's toegekende opdrachten, wordt er voorgesteld om aan de OVM's de volgende opdrachten met betrekking tot de openbare dienstverlening toe te wijzen :
- het afsluiten van overeenkomsten voor precaire bewoning middels het akkoord van de BGHM (het ontworpen artikel 67, 8°);
- het beheren en te huur stellen van bescheiden of middelgrote woningen met het oog op het stimuleren van de sociale gemengdheid. Er worden echter verschillende beschermingsmaatregelen ingevoerd. Allereerst, is het akkoord van de BGHM vereist. Daarnaast, werden kwantitatieve maxima ingevoerd. Vervolgens, werd de Regering gemachtigd om bijkomende voorwaarden op te leggen (wanneer de [gemeente] bijvoorbeeld in se over weinig sociale woningen beschikt). Tot slot, zal dit middelgroot of gematigd huisvestingsbeleid niet ten koste gaan van het bestaande sociale woningenpark (geen bijkomende ontrafeling), aangezien het aantal sociale woningen geenszins kan dalen door dit beleid. Er is echter wel een bepaalde (omkaderde) flexibiliteit vereist, indien [men] bijvoorbeeld de sociale gemengdheid wil benadrukken binnen bepaalde projecten. Daarnaast, is de huisvestingsmaatschappij er geenszins toe gehouden haar quota van middelgrote woningen te ' gebruiken ' in het nieuwe project; zij kan daarentegen met het oog op het stimuleren van de sociale gemengdheid zonder probleem beslissen om bestaande sociale woningen een bestemming als middelgrote woning te geven. De nieuwbouwwoningen dienen namelijk niet verplicht toe te komen aan de middelgrote inkomens;
- en meer in het algemeen het ontwikkelen van een grondbeleidstrategie voor de Maatschappij (het ontworpen artikel 67, 10°) » (ibid., p. 42).
B.12. De OVM's onderscheiden zich van de andere openbare vastgoedbeheerders door het feit dat hun hoofdopdracht erin bestaat sociale woningen te bouwen en de terbeschikkingstelling ervan te beheren. De ordonnantiegever heeft hen aan een bijzondere regeling willen onderwerpen om tegemoet te komen aan de specifieke kenmerken van die opdracht. Hoewel bij de bestreden ordonnantie en om de in B.11 vermelde redenen aan de OVM's de mogelijkheid is toegekend om middelgrote woningen te huur te stellen, vermag de ordonnantiegever rechtmatig ervan uit te gaan dat te hunnen aanzien specifieke regels dienen te worden gehandhaafd, rekening houdend met het feit dat een evenwicht tot stand moet worden gebracht tussen het socialehuisvestingsbeleid dat de OVM's als enige actoren van dat beleid moeten blijven voeren en de noodzakelijke sociale mix die de ordonnantiegever meent te moeten versterken.
B.13. Derhalve is het in artikel 24 van de nieuwe Code gemaakte verschil in behandeling tussen de openbare vastgoedoperatoren en de OVM's redelijk verantwoord. Het Hof dient nog te onderzoeken of bij de andere bestreden bepalingen niet op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de gemeentelijke autonomie van de verzoekende partij alsook aan haar eigendomsrecht.
B.14.1. Op het ogenblik van de aanneming van de bestreden ordonnantie bepaalde artikel 41, eerste lid, van de Grondwet :
« De uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen worden door de gemeenteraden of de provincieraden geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld ».
Artikel 162, eerste lid en tweede lid, 2°, van de Grondwet bepaalt :
« De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld.
De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen :
[...]
2° de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald; ».
B.14.2. Het beginsel van lokale autonomie veronderstelt dat de lokale overheden zich elke aangelegenheid kunnen toe-eigenen waarvan zij menen dat het tot hun belang behoort en ze kunnen regelen zoals zij dat opportuun achten. Dat beginsel doet echter geen afbreuk aan de verplichting van de gemeenten om, wanneer zij optreden op grond van het gemeentelijk belang, de hiërarchie der normen in acht te nemen. Daaruit vloeit voort dat wanneer de federale Staat, een gemeenschap of een gewest een aangelegenheid regelen die onder hun bevoegdheid valt, de gemeenten aan die reglementering zijn onderworpen bij de uitoefening van hun bevoegdheid in diezelfde aangelegenheid. Wanneer het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te dezen optreedt in een van de aangelegenheden bedoeld in artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, beperkt het daardoor de autonomie van de gemeenten, die zich enkel op die domeinen bevoegd kunnen verklaren met inachtneming en ter aanvulling van de ordonnanties.
B.14.3. Het beginsel van lokale autonomie doet evenmin afbreuk aan de bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om te oordelen welk het meest geschikte niveau is om een aangelegenheid te regelen die hun toekomt. Aldus kunnen die overheden aan de lokale besturen de reglementering toevertrouwen van een aangelegenheid die beter op dat niveau kan worden geregeld. Zij kunnen tevens oordelen dat een aangelegenheid, daarentegen, beter zal worden geregeld op een meer algemeen bestuursniveau, met name op een eenvormige manier voor het gehele grondgebied waarvoor zij bevoegd zijn, en bijgevolg de lokale overheden verbieden zich die aangelegenheid toe te eigenen.
B.14.4. De inbreuk op de bevoegdheid van de gemeenten en bijgevolg op het beginsel van de lokale autonomie die elk optreden, hetzij positief, hetzij negatief, van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten inhoudt in een aangelegenheid die tot hun bevoegdheid behoort, zou enkel strijdig zijn met de in het middel vermelde bepalingen waarbij de bevoegdheid van de gemeenten wordt gewaarborgd voor alles wat van gemeentelijk belang is, wanneer ze kennelijk onevenredig is. Zulks zou bijvoorbeeld het geval zijn indien ze ertoe zou leiden dat aan de gemeenten het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt ontzegd, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord door het feit dat die beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau.
B.15. Met betrekking tot de toewijzingscriteria die de chronologische volgorde van de aanvragen tot toewijzing van een woning kunnen beïnvloeden, heeft de ordonnantiegever in de parlementaire voorbereiding gepreciseerd dat zij voortaan in overeenstemming dienen te zijn met de bepalingen van de Code inzake de gelijke behandeling en niet-discriminatie (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/1, p. 15).
B.16.1. Het criterium van de ligging van de verblijfplaats is geschrapt teneinde de residentiële mobiliteit en de sociale mix niet in het gedrang te brengen (ibid.).
B.16.2. De commentaar met betrekking tot de ontworpen artikelen 27 en 29 vermeldt :
« Ten opzichte van de huidige tekst van artikel 23quinquies, wordt er voorgesteld om expliciet toe te voegen dat de inschrijving in het register dat wordt gehouden door de openbare vastgoedoperator niet mag worden geweigerd op grond van motieven die betrekking hebben op de huidige locatie van de kandidaat-huurder of het bedrag van zijn minimuminkomen. Zo blijft het hier namelijk gaan om een bijkomend uitsluitingscriterium - zelfs indien het voor de openbare vastgoedoperatoren legitiem zou kunnen zijn te voorkomen dat gezinnen, waarvan zou kunnen blijken dat zij niet in de [mogelijkheid] verkeren om de huurprijs te betalen, zich vestigen in hun vastgoedpark; daarnaast, dient er hier aan herinnerd te worden dat de verhuurders hun huurders in bepaalde gevallen kunnen laten genieten van een gewestelijke toelage en dat deze financieringsmodaliteit momenteel ondergebruikt wordt binnen de begroting; daarenboven is het op het moment van de inschrijving (dus vóór dat men weet welke woning aan de kandidaat zal orden toegewezen) onmogelijk om het percentage van het inkomen te ramen dat wordt besteed aan de huur, aangezien de huurprijs nog niet gekend is.
[...]
Ten opzichte van de huidige tekst van artikel 23septies betreffende de toewijzingscriteria voor de woningen, wordt er voorgesteld om het [criterium] inzake de overeenstemming met de ligging van de woning op te heffen, aangezien de aanvrager per definitie reeds is ingeschreven in de gemeente en het grondgebied van de gemeente in principe reeds voldoende beperkt is. De invoering van een bijkomende geografische onderverdeling is bovendien in strijd met een aantal doelstellingen, zoals met name de residentiële mobiliteit en de sociale gemengdheid.
Anderzijds, wordt er voorgesteld om duidelijker aan te halen dat de bijkomende criteria die kunnen worden opgenomen in de toewijzingsreglementen in overeenstemming moeten zijn met de bepalingen van Titel IX van de Code inzake de gelijke behandeling, waardoor hypothetisch gezien voorkeurrechten worden uitgesloten of gemeentelijke bedienden of gebruikers van een OCMW buiten beschouwing worden gelaten.
Meer in het bijzonder, mag het toewijzingsreglement geen toewijzingscriteria omvatten die betrekking hebben op de huidige locatie van de kandidaat-huurder of het bedrag van zijn minimuminkomen. Deze vereiste die wordt gesteld in de fase van de inschrijving, dient om redenen die betrekking hebben op de coherentie te worden gedupliceerd in de fase van de toewijzing. Een eigenaar van een openbare woning die wordt gefinancierd met gemeenschapsgeld dient zich te houden aan een aantal bijkomende verplichtingen in vergelijking met een eigenaar van een private woning. Indien het openbare woningenbestand (in casu het gemeentelijke woningenbestand) weigert om een kandidaat te huisvesten die zich in een té zwakke sociale positie bevindt, zal deze laatste moeten terugvallen op het private woningenbestand waar hij het risico loopt om meer te betalen voor een woning van een minder goede kwaliteit. Met andere woorden, moeten de openbare woningen dus voor iedereen toegankelijk zijn » (ibid., pp. 38-39).
B.17. In artikel 200 van de nieuwe Brusselse Huisvestingscode wordt gepreciseerd dat de voorwaarden en criteria inzake toegang tot huisvesting alsook de voorwaarden voor het verkrijgen of verstrekken van een woning en de regels voor het toekennen van een woning onder het toepassingsgebied van titel X van de Code vallen. Volgens artikel 192 van de Code heeft titel X « tot doel, met betrekking tot de toegang tot de huisvesting, een algemeen kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van geslacht, zogenaamd ras, huidskleur, afkomst, nationaliteit, nationale of etnische afstamming, leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, taal, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, handicap, fysieke of genetische eigenschap of sociale afkomst ».
B.18.1. Zoals in B.2 is vermeld, heeft de ordonnantiegever te dezen de residentiële mobiliteit en de sociale mix willen bevorderen en de op het vermogen gebaseerde verschillen in behandeling willen vermijden. Om die doelstellingen te bereiken, heeft hij het nodig kunnen achten de mogelijkheid voor de gemeenten om een beroep te doen op criteria voor de toewijzing van woningen die discriminaties tussen kandidaat-huurders zouden kunnen doen ontstaan, op te heffen. Dat geldt des te meer omdat het vermogen een van de beschermde criteria vormt die zijn beoogd in artikel 193 van de Code.
Zonder het optreden van het Gewest, zouden er tussen de ene en de andere gemeente verschillen in regelgeving kunnen blijven bestaan naargelang nog gebruik zou worden gemaakt van criteria die de doelstellingen die de ordonnantiegever zich heeft gesteld, in de weg zouden staan.
B.18.2. De bestreden maatregel doet niet op onevenredige wijze afbreuk aan het beginsel van de lokale autonomie van de betrokken gemeenten aangezien de gemeenten, krachtens artikel 29 van de Code, in het toewijzingsreglement dat zij zullen hebben aangenomen, met andere criteria rekening kunnen houden om de chronologische volgorde van indiening van de in het register ingeschreven aanvragen tot toewijzing van woningen te bepalen.
B.18.3. Het begrotingsevenwicht dat de gemeenten wilden handhaven door rekening te houden met het inkomensniveau van de kandidaat-huurders, kan worden verzekerd door de mogelijkheid voor de genoemde huurder om een huurtoelage ten laste van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan te vragen. Artikel 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 juni 2012 tot instelling van een huurtoelage (Belgisch Staatsblad, 26 september 2012) bepaalt immers dat die toelage het verschil dekt tussen de huurprijs die de gemeente, het OCMW of de houder van een recht van openbaar beheer vraagt en een derde van het maandelijks gezinsinkomen, in voorkomend geval verhoogd met een derde van de kinderbijslag.
De verzoekende partij betoogt dat de procedure voor toekenning van die toelage administratief zeer log is en de gemeenten niet ertoe aanzet dat mechanisme te gebruiken. Zij voert ook aan dat de gemeenten niet zeker zijn de sommen die zij in het kader van de toekenning van de toelage hebben voorgeschoten, te kunnen recupereren aangezien de terugbetaling gebeurt binnen de grenzen van de begroting van het Gewest en binnen een termijn van anderhalf jaar na de aanvraag.
Het staat echter niet aan het Hof de wijze te beoordelen waarop de wetgeving door de administratieve overheid wordt toegepast.
B.19. Daaruit volgt dat het eerste onderdeel van het eerste middel niet gegrond is.
B.20. In het tweede onderdeel van het eerste middel betoogt de verzoekende partij in de zaak nr. 5811 dat de bestreden bepalingen op onverantwoorde wijze toezicht uitoefenen op het gebruik van haar eigendom die haar toebehoort, namelijk de woningen die zij gewoonlijk verhuurt, met schending van artikel 16 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.
B.21.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :
« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».
Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :
« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.
De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».
B.21.2. Aangezien die internationaalrechtelijke bepaling een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met diegene die zijn ingeschreven in die grondwetsbepaling, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepalingen, rekening houdt met de eerstgenoemde.
B.21.3. Artikel 1 van het voormelde Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).
De beperking van het eigendomsrecht die een implicatie is van een verbod om een beroep te doen op het criterium van het minimumbedrag van het inkomen van de kandidaat-huurders voor de verhuring van gebouwen waarvan de gemeenten eigenaar zijn, regelt het « gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang » in de zin van artikel 1, tweede alinea, van het Eerste Aanvullend Protocol. Die eigendomsbeperking valt dus onder het toepassingsgebied van die verdragsbepaling, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet.
B.21.4. Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.
Op het vlak van het huisvestingsbeleid, dat een centrale rol speelt in de welvaart en het economisch beleid van de moderne samenleving, dient het Hof, daarbij rekening houdend met de verplichting die op grond van artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet voor de gewestwetgevers geldt om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen, het oordeel van die wetgevers betreffende het algemeen belang te eerbiedigen, tenzij dat oordeel onredelijk is.
B.22. Het is niet zonder redelijke verantwoording om de mogelijkheid voor de gemeenten om gebruik te maken van het criterium van het inkomen van de kandidaat-huurders voor de toewijzing van woningen waarvan zij eigenaar zijn te schrappen, rekening houdend met de doelstelling van algemeen belang die de ordonnantiegever heeft willen nastreven, namelijk het behoud van de sociale mix en de gelijke toegang tot huisvesting voor allen. Die maatregel doet des te minder op onevenredige wijze afbreuk aan het eigendomsrecht van de betrokken gemeenten omdat deze het gebruik van hun eigendom kunnen blijven regelen door het aannemen, in hun toewijzingsreglement, van aanvullende criteria die het chronologische criterium van inschrijving van de kandidaat-huurders kunnen wijzigen.
B.23. Het tweede onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.
B.24. In het derde onderdeel van het eerste middel verwijt de verzoekende partij in de zaak nr. 5811 artikel 29, laatste lid, van de bestreden ordonnantie de in het middel bedoelde grondwets-, verdrags- en wetsbepalingen te schenden in zoverre het aan de Regering de bevoegdheid delegeert om per soort openbare vastgoedbeheerder een standaardtoewijzingsreglement vast te leggen waarvan de inhoud aan elk van hen zal worden opgelegd, terwijl artikel 16 van de Grondwet het principe verankert volgens hetwelk het de wetgever toekomt de gevallen en wijzen van eigendomsberoving te bepalen.
B.25.1. De delegatie aan de Regering vervat in de bestreden bepaling heeft het voorwerp uitgemaakt van de volgende commentaar in de memorie van toelichting bij de ontworpen ordonnantie :
« Daarnaast, wordt de Regering ermee belast een standaardreglement per soort operator goed te keuren waarin de in dit hoofdstuk bedoelde vereisten zijn opgenomen (procedure, toewijzingscriteria, ...) » (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/1, p. 38).
B.25.2. Zoals blijkt uit het verslag van de Commissie voor de Huisvesting en Stadsvernieuwing, strekte een amendement nr. 69 ertoe het laatste lid van het bestreden artikel 29 te schrappen, amendement dat geïnspireerd was op het advies van de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over het standaardreglement dat door de Regering was vastgesteld :
« Het [door de regering vastgestelde] standaardreglement : de gebruikte termen doen vermoeden dat het gaat over een typereglement, terwijl volgens de commentaar bij het artikel dit standaardreglement de ' in dit hoofdstuk vermelde vereisten zal omvatten (procedure, toewijzingscriteria, enz.) '.
Als het gaat over een model waarvan afgeweken mag worden, is die bepaling nutteloos, omdat niets de regering belet een facultatief modelreglement voor te stellen.
Als het gaat over een bindend document, waarin met name de criteria voor prioriteit en de afweging ervan bepaald worden, rijzen drie problemen.
In de eerste plaats is de aan de regering gegeven machtiging te onduidelijk en veel te ruim. Als het niet gaat over een gewone uitvoerende bevoegdheid betreffende onbelangrijke maatregelen, maar over het overdragen van een bevoegdheid van de wetgever ten gunste van de regering, moet de wetgever de essentiële elementen daarvan bepalen. Bovendien is dat nog riskanter voor de toepassing van artikel 23 van de Grondwet, die de wetgever een voorbehouden bevoegdheid toekent.
Ten tweede zou er, naargelang de inhoud van het op die grond genomen besluit, op onevenredige wijze kunnen geraakt worden aan de gemeentelijke autonomie inzake het beheer van het gemeentelijk patrimonium.
Ten derde heeft de VSGB vragen bij het nut van een bindend standaardreglement omdat het toewijzingsreglement verplicht is de in de Code vooropgestelde principes te vermelden » (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/2, pp. 78-79 en 166).
Antwoordend aan de steller van het amendement, die hem vroeg of dat standaardreglement een document is waarvan kan worden afgeweken dan wel volgens hem een bindend document is, heeft de staatssecretaris bevestigd dat het gaat om een bindend document, maar dat de gemeenten andere clausules kunnen toevoegen (ibid., pp. 166-167).
B.26.1. Artikel 26 van de nieuwe Brusselse Huisvestingscode bepaalt dat elke openbare vastgoedbeheerder die woningen te huur aanbiedt, een toewijzingsreglement moet uitvaardigen waarin de criteria en de procedure voor de toewijzing worden bepaald, alsook de wijze van beroep bedoeld in artikel 32, § 2, met inbegrip van de wijzigingsbevoegdheid van de beroepsinstantie.
In dezelfde bepaling wordt gepreciseerd dat in dat reglement de verplichtingen vermeld in de artikelen 27 tot 32 van de Code moeten worden opgenomen. Zo dient het reglement te bepalen dat bij de beslissing tot toewijzing van de woningen de chronologische volgorde wordt gevolgd van de aanvragen in het register dat door elke betrokken openbare vastgoedbeheerder moet worden bijgehouden. Hoewel aanvullende criteria het chronologische criterium kunnen wijzigen, moeten zij objectief en meetbaar zijn (artikel 29, derde lid, van de Code), moeten zij in overeenstemming zijn met titel X van de Code (artikel 29, tweede lid, van de Code), mogen zij geen betrekking hebben op de ligging van de verblijfplaats van de kandidaat of het minimumbedrag van zijn inkomen (artikel 29, derde lid, van de Code) en moet de weerslag van die criteria op de toewijzingsbeslissing in het toewijzingsreglement worden beschreven (artikel 29, derde lid, van de Code).
B.26.2. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij de bestreden bepaling, moet het standaardreglement dat de Regering dient aan te nemen, de vereisten bevatten die zijn bepaald in hoofdstuk IV van titel III van de nieuwe Code, waarin de regels zijn vermeld die van toepassing zijn op woningen die door openbare vastgoedbeheerders te huur worden gesteld.
B.27. De Regering is er dus toe gemachtigd een model van reglement aan te nemen dat de regels overneemt die zijn vervat in de Code zelf, die zijn aangenomen door een democratisch verkozen vergadering en die, zoals de staatssecretaris in de Commissie voor de Huisvesting in herinnering heeft gebracht, de gemeenten geenszins beletten andere clausules toe te voegen.
B.28. De bestreden bepalingen houden een inmenging in het eigendomsrecht in, maar geen onteigening in de zin van artikel 16 van de Grondwet.
Anders dan artikel 16 van de Grondwet, dat het bepalen van de gevallen waarin en de wijze waarop een onteigening kan plaatsvinden in beginsel aan de wetgever zelf voorbehoudt, volstaat voor de inachtneming van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol dat de inmenging in het eigendomsrecht wordt geregeld door een norm die hetzij in een wet, hetzij in een uitvoeringsbesluit kan zijn vervat.
Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol verbiedt niet dat de ordonnantiegever de Regering ertoe machtigt te bepalen om per soort openbare vastgoedoperator een standaardtoewijzingsreglement vast te leggen.
B.29. Het derde onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 5811 is niet gegrond.
B.30. In haar tweede middel vordert de verzoekende partij in de zaak nr. 5811 de vernietiging van artikel 28bis van de Brusselse Huisvestingscode, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de ordonnantie van 11 juli 2013 tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode, om reden dat het de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 ervan en met de artikelen 3 en 4 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985, alsook artikel 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zou schenden.
B.31. Het bestreden artikel 28bis bepaalt :
« De woning wordt toegewezen na eensluidend advies van een onafhankelijke commissie (die binnen elke gemeente moet worden opgericht) met het oog op de toewijzing van de woningen die toebehoren aan de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. De gemeenteraad stelt de samenstelling en werkwijze van deze commissie vast ».
B.32. De verzoekende partij in de zaak nr. 5811 verwijt het voormelde artikel 28bis de toewijzing van een te huur aangeboden woning door een openbare vastgoedbeheerder afhankelijk te stellen van het eensluidend advies van een onafhankelijke commissie, met schending van het gelijkheidsbeginsel in samenhang gelezen met het beginsel van lokale autonomie en met schending van het eigendomsrecht van de openbare vastgoedbeheerders.
B.33.1. De aanneming van die bepaling is verantwoord door de bekommernis om de procedure voor de toewijzing van woningen die toebehoren aan gemeenten en OCMW's beter te objectiveren door het opleggen van de oprichting van een externe instantie die voortaan na eensluidend advies de woningen zal toewijzen (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/1, p. 14).
De memorie van toelichting bij de ordonnantie preciseert :
« Naar het model van de commissie die werd opgericht in de gemeente Sint-Jans-Molenbeek en die positief onthaald werd, wordt er een onafhankelijke commissie opgericht voor de toewijzing van de woningen. Het College van Burgemeester en Schepenen blijft het officiële orgaan voor de toewijzing van woningen, maar dit College kan vanaf nu slechts overgaan tot een toewijzing na een gunstig advies van deze commissie » (ibid., p. 39).
Het verslag van de Commissie voor de Huisvesting en Stadsvernieuwing vermeldt :
« De staatssecretaris herinnert er eerst en vooral aan dat de oprichting van een gemeentelijke toewijzingscommissies letterlijk opgenomen is in het meerderheidsakkoord. De autonomie van de gemeenten ter zake is relatief omdat, in de realiteit, de regels voor de toewijzing van de woningen van de gemeenten en OCMW's reeds eenvormig werden gemaakt op gewestelijk niveau, te weten met de ordonnantie van 19 december 2008 (initiatief van het Parlement). Het Gewest is echter gehecht aan die (zelfs gedeeltelijke) gemeentelijke autonomie, omdat het zich uitdrukkelijk heeft laten inspireren door de commissie die bestaat in Molenbeek. Het Gewest versterkt en veralgemeent enkel een goede handelswijze van een gemeente. De fameuze kwestie van de samenstelling (en niet van de aanwijzing van de leden) van de toewijzingscommissies is ongetwijfeld bijkomstig, aangezien de toewijzing van de woningen zelf in ieder geval geregeld wordt door de regels van het Gewest. De Gewestregering wil zorgen voor coherente en homogene commissies, en vooral voor de aanwezigheid van derden : een commissie die enkel leden van het gemeentebestuur of van het college zou tellen, zou niet onafhankelijk zijn van de overheid. De geest van het akkoord houdt wel degelijk in een belangrijke plaats te behouden voor de partners uit de verenigingen en de actoren op het veld, die dagelijks werken naast de betrokken gemeentediensten (huisvesting, schade bijstand, wijkcontracten, enzovoort). Als dat baken is uitgezet, wordt de bevoegdheid inzake de samenstelling van die commissie aan de gemeenteraad gegeven. Wij veronderstellen dat wij de geest van het regeerakkoord aldus trouw blijven » (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/2, pp. 50-51).
B.33.2. In de oorspronkelijke ontwerpordonnantie werd de Brusselse Regering ermee belast de samenstelling en de werkwijze van die commissies vast te stellen (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/1, p. 171).
Een amendement nr. 32, dat ertoe strekte het woord « Regering » te vervangen door het woord « gemeenteraad », werd ingediend. Dat amendement werd als volgt verantwoord :
« De Raad van State wijst er in het algemeen op dat de aan de Regering gegeven machtiging veel te ruim is. De woningen die toebehoren aan de gemeenten en de OCMW's moeten immers worden beheerd door de gemeenten en de OCMW's en niet door derden die door de Regering worden aangewezen » (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/2, p. 329).
Alvorens uiteindelijk te worden aangenomen, heeft dat amendement het voorwerp uitgemaakt van besprekingen in de Commissie voor de Huisvesting en Stadsvernieuwing :
« De heer D.W. is ingenomen met de verbetering die door het amendement wordt aangebracht. Hij vraagt zich af of een dergelijke commissie wel moet worden opgericht voor een al zeer strikt geregelde aangelegenheid die weinig beoordelingsbevoegdheid aan de lokale besturen overlaat. De chronologie en de toewijzingscriteria beperken de manoeuvreerruimte van de lokale besturen. Wat zal in die omstandigheden de opdracht van een onafhankelijke commissie zijn ? Haar bevoegdheid wordt aan banden gelegd.
De heer D.W. vraagt de indiener van het amendement of de gemeenteraad vrij zal kunnen beslissen wie deel uitmaakt van de commissie.
De heer M.D. verwijst naar de huidige situatie in Sint-Jans-Molenbeek, waar hij als schepen bevoegd voor huisvesting een soortgelijke commissie heeft opgericht. Ze bestaat uit de vertegenwoordiger van het OCMW, gemeentelijke ambtenaren, twee leden uit het verenigingsleven en ambtenaren van de sociale huisvesting. Het is de bedoeling om samen met de op dat gebied actieve verenigingen voor transparantie te zorgen. Sinds 2006 werkt de commissie tot algemene tevredenheid. Er kan beroep bij het college worden ingesteld, maar dat is nog nooit gebeurd, aangezien de wil van de commissie altijd geëerbiedigd werd » (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/2, pp. 160-161).
Hetzelfde parlementslid wijst erop dat het optreden van die commissies « voortvloeit uit de politieke wil om bepaalde actoren (onder meer de verenigingen) bij de besluitvorming te betrekken. Het college volgt altijd [hun] advies [...] en eerbiedigt de chronologische volgorde. In voorkomend geval, moet het college motiveren waarom het daarvan afwijkt » (ibid.).
B.33.3. De Commissie voor de Huisvesting heeft eveneens gedebatteerd over de samenstelling van de commissies in kwestie. In dat verband kan men in haar verslag lezen :
« De heer M.C. wil meer weten over de onafhankelijke status van die commissie. Zal een besluit voorzien in onverenigbaarheden ? Kan een lid van de gemeenteraad erin zetelen ? Wordt de oppositie vertegenwoordigd ?
De voorzitter zegt dat er geen enkel besluit gepland is.
De heer M.D. zegt dat, in het voorbeeld dat hij heeft gegeven, geen enkele medewerker of afgevaardigde van een mandataris zetelt. Er is geen sprake van een schepen, een directeur van het kabinet van een schepen of burgemeester of OCMW-voorzitter. De gemeente beslist.
De heer A.M. wijst erop dat het voorbeeld van de gemeente Sint-Jans-Molenbeek een inspiratiebron was voor de huidige tekst, maar tot niets verbindt. Het college en de gemeenteraad zullen de samenstelling en de werking van die commissie bepalen. Men moet zorgen voor een voldoende aantal leden. Er zullen meer dan drie leden nodig zijn om de collegialiteit van de debatten te waarborgen. Men moet zorgen voor een zekere pluraliteit en een zekere onafhankelijkheid. Men mag niet louter en alleen gemeenteraadsleden aanwijzen. Het [woord] ' onafhankelijk ' betekent evenwel niet dat men elk gemeenteraadslid moet uitsluiten. De onafhankelijkheid zal komen van de algemene samenstelling op basis van het aantal personen, van de collegialiteit en van de diversiteit van de leden. Het amendement strekt ertoe ervoor te zorgen dat niet de regering maar wel de gemeenteraad de beslissingen neemt.
De heer A.H. zegt dat elke gemeenteraad zijn verantwoordelijkheid zal nemen » (ibid., pp. 162-163).
B.34. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden ordonnantie, heeft de ordonnantiegever de procedure voor de toewijzing van woningen die toebehoren aan gemeenten en OCMW's beter willen objectiveren door te voorzien in het optreden van een orgaan waarvan hij wou dat het onafhankelijk is en waarin hij een plaats wilde voorbehouden aan de verenigingen en aan de actoren op het terrein die dagelijks aan de zijde van de betrokken gemeentelijke diensten werken.
B.35.1. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij stelt, doet een dergelijke maatregel niet op onevenredige wijze afbreuk aan de autonomie van de gemeenten, aangezien die bevoegd zijn om de samenstelling en de werkwijze van die commissies vast te stellen. Dat geldt des te meer omdat het college van burgemeester en schepenen het orgaan vormt waarbij een beroep kan worden ingesteld door iedere kandidaat die zich door een door een gemeente genomen beslissing tot toewijzing van een woning benadeeld voelt.
B.35.2. Met betrekking tot het feit dat de verplichting om het advies van die commissies in te winnen de toewijzing van de betrokken woningen zou kunnen vertragen, staat het aan de bevoegde overheden alles in het werk te stellen om de procedure efficiënt te maken zodat de kandidaat-huurders niet worden benadeeld door een procedure die is ingesteld vanuit de bekommernis om objectiviteit en transparantie. Het behoort niet tot de bevoegdheid van het Hof om de wijze te toetsen waarop de ordonnantie door de genoemde overheden zal worden toegepast.
Voor het overige heeft de ordonnantiegever daadwerkelijk rekening gehouden met de nood aan doeltreffendheid en snelheid van de procedure, aangezien in de memorie van toelichting bij de toen ontworpen ordonnantie, met betrekking tot artikel 32 wordt gepreciseerd dat er werd besloten het college van burgemeester en schepenen officieel als beroepsinstantie aan te stellen in plaats van de gemeenteraad, aangezien het eerste vaker samenkomt dan de tweede (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/1, p. 40).
B.36. Om redenen die identiek zijn met die welke zonet zijn uiteengezet, wordt niet op onevenredige wijze afbreuk gedaan aan het eigendomsrecht van de betrokken gemeenten.
B.37. Het tweede middel in de zaak nr. 5811 is niet gegrond.
B.38. De verzoekende partij in de zaak nr. 5811 leidt een derde middel af uit de schending, door de artikelen 24, 25, 33 en, in voorkomend geval, 74 van de Brusselse Huisvestingscode, zoals vervangen bij artikel 2 van de bestreden ordonnantie, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 2° ervan en met de artikelen 3 en 4 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985, alsook van artikel 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.
B.39. Artikel 25 van de Code bepaalt :
« Vóór 1 juli van elk jaar, bezorgt elke openbare vastgoedoperator de Regering de op 31 december van het vorige jaar vastgestelde inventaris van alle woningen waarvoor hij houder van een zakelijk hoofdrecht is en/of die te huur worden gesteld, met vermelding van de ligging, de aard, de bewoonbare oppervlakte, het aantal kamers, de huurprijs en de naam van de huurder ».
Artikel 33 van de Code bepaalt :
« De openbare vastgoedoperator, met uitzondering van de Gewestelijke Grondregie, mag in geen enkel geval het aantal vierkante meter bewoonbare oppervlakte van zijn huurwoningenbestand, zoals vastgesteld op 1 juli van het voorgaande jaar, verminderen ».
Ten slotte bepaalt artikel 74 van de Code :
« Na voorafgaande instemming van de BHGM, mogen de OVM's hun onroerende goederen en alle daarop gevestigde zakelijke hoofdrechten vervreemden als zij hierbij de doelstellingen van de sector en van het door de Regering omschreven grondbeleid naleven.
Een OVM mag evenwel geen onderdeel van haar onroerend vermogen vervreemden tegen een prijs die lager is dan de verkoopwaarde, en dat enkel wanneer aan één van de volgende voorwaarden voldaan is :
1° als dit deel van het vermogen niet dienstig is voor de uitvoering van haar taak als openbare dienst;
2° als de vervreemding van dit deel van het vermogen haar in staat stelt de verplichtingen na te komen waaraan zij onderworpen is krachtens het reglement of de beheersovereenkomst;
3° als dit deel van het vermogen bij een ruiloperatie vervangen wordt door een vermogensdeel waarvan de waarde, de oppervlakte of de ligging de maatschappij in staat stelt één van de doelstellingen te verwezenlijken die bepaald zijn door het reglement of de beheersovereenkomst.
De opbrengst van de vervreemding moet volledig bestemd worden voor haar investeringsbeleid met naleving van de doelstellingen van de sociale huisvestingssector en van het in de beheersovereenkomst vastgestelde begrotingsbeleid.
De bekendmakingsregels bedoeld in artikel 4 van de ordonnantie van 12 november 1992 betreffende de vervreemding van domeingoederen zijn op deze operaties van toepassing ».
B.40. De verzoekende partij in de zaak nr. 5811 zet uiteen dat, door de werking van de bestreden bepalingen, zij de woningen waarvan zij eigenaar is niet kan verkopen of afstaan zonder ertoe gedwongen te zijn er andere te verwerven ten belope van het aantal vierkante meter bewoonbare oppervlakte van haar huurwoningenbestand op 1 juli van het voorgaande jaar, terwijl, krachtens de artikelen 24 en 74 van de Code, een dergelijke verplichting niet op de OVM's weegt. Naar haar mening zouden de bestreden bepalingen een onverantwoorde inmenging vormen in het eigendomsrecht van de openbare vastgoedbeheerders waarvan zij deel uitmaakt, alsook een ongrondwettige aantasting van hun autonomie.
B.41. Hoewel zij haar situatie vergelijkt met die van de Gewestelijke Grondregie, die van het toepassingsgebied van het bestreden artikel 33 is uitgesloten, zet de verzoekende partij niet uiteen in welk opzicht dat verschil in behandeling discriminerend zou zijn. Alleen het verschil in behandeling dat is ingesteld tussen de openbare vastgoedbeheerders en de OVM's wordt dus door het Hof onderzocht.
B.42.1. Artikel 25 van de nieuwe Huisvestingscode vindt zijn oorsprong in artikel 23ter van de Code, ingevoegd bij artikel 2 van de ordonnantie van 19 december 2008 ertoe strekkende de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode te wijzigen, het woningbestand van de overheid in het Brussels Gewest te vrijwaren en minimumregels vast te stellen voor de toewijzing van die woningen (Belgisch Staatsblad, 28 januari 2009).
Artikel 23ter bepaalde :
« Vóór 1 juli van elk jaar, bezorgt elke openbare vastgoedoperator de Regering de op 31 december van het vorige jaar vastgestelde inventaris van alle woningen waarvan hij eigenaar is en die te huur worden gesteld, met vermelding van de ligging, de bewoonbare oppervlakte, het aantal kamers, de huurprijs en de naam van de huurder ».
B.42.2. Artikel 33 van de nieuwe Code vindt zijn oorsprong in artikel 23undecies van de Code, eveneens ingevoerd bij artikel 2 van de ordonnantie van 19 december 2008, dat bepaalde :
« De openbare vastgoedoperator, met uitzondering van de gewestelijke Grondregie, mag in geen enkel geval het aantal vierkante meter bewoonbare oppervlakte van zijn huurwoningenbestand zoals vastgesteld op 1 juli 2008 verminderen ».
B.43.1. Met de ordonnantie van 19 december 2008 streefde de ordonnantiegever doelstellingen van transparantie en objectiviteit na in de toewijzing van de woningen die aan de overheid toebehoren, via de volgende regelingen :
« 1) ieder overheidsorgaan moet de gewestregering jaarlijks de lijst bezorgen van de woningen waarvan het eigenaar is en van de huurders ervan;
2) er moet een reglement worden aangenomen en bekendgemaakt voor de toewijzing, die gebaseerd wordt op de chronologische volgorde, waarbij eventueel andere objectieve criteria in aanmerking worden genomen;
3) er kan afgeweken worden, in zeer dringende gevallen en mits omstandige motivering;
4) er dient een jaarverslag voorgelegd te worden aan de gemeenteraad (of aan het equivalente orgaan van de andere openbare vastgoedoperatoren) en er bestaat een mogelijkheid van individueel beroep bij dat orgaan;
5) de bewoonbare oppervlakte in de woningen van de open bare vastgoedoperator moet minstens behouden worden » (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2007-2008, A-493-1, p. 2).
In de toelichting bij het voorstel van ordonnantie is gepreciseerd :
« De gewestbevoegdheid om regels op te leggen voor de toewijzing van woningen uit het eigen patrimonium van de Brusselse overheidsorganen berust zowel op artikel 23 van de Grondwet, het evenwicht van de rechten bedoeld in artikel 1 van het eerste aanvullende protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, als op de artikelen 6, § 1, IV en 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die toestaat dat regels worden vastgesteld voor de toewijzing van die woningen op voorwaarde dat ze nodig zijn voor de uitoefening van de gewestbevoegdheid inzake huisvesting, gelet op het aantal van die woningen in kwestie en de uitdeinende huisvestingscrisis in het Brussels Gewest ».
B.43.2. De bestreden bepalingen zijn als volgt toegelicht :
« Art. 23ter ingevoegd. - Dit artikel moet het mogelijk maken eindelijk te weten hoe de echte huisvestingsgegevens van de Brusselse openbare vastgoedoperatoren er precies uitzien en evolueren. Het betreft dus een instrument van het gewestelijk huisvestingsbeleid.
In het artikel staat dat de regering elk jaar een inventaris moet worden bezorgd van alle woningen waarvan elke openbare vastgoedoperator eigenaar is en die te huur worden gesteld. Daarin moet ook worden gemeld waar die woningen te vinden zijn, wat de bewoonbare oppervlakte is, het aantal kamers, de huurprijs en de naam van de huurder.
Voor de gemeenten kan die verplichting tegelijk worden opgelegd met de verplichting om bij hun begroting een overzicht te voegen van de woningen die ze bezitten en verhuren.
[...]
Art. 23undecies ingevoegd. - Dit artikel strekt ertoe de totale capaciteit van de openbare vastgoedoperatoren om gezinnen in hun woningenbestand te huisvesten, te vrijwaren.
Het artikel heeft niet tot gevolg dat de operaties waardoor een openbare vastgoedoperator verschillende kleine woningen in een grote woning omzet of sommige leefruimten vergroot ten koste van het aantal kamers bijvoorbeeld worden belet.
Verkoop of overdracht zijn weliswaar mogelijk, onder andere om stedenbouwkundige redenen of wegens stadsrenovatie, maar moeten gepaard gaan met bouw of aankoop, zodat het aantal bewoonbare vierkante meter van elke openbare vastgoedoperator wordt behouden » (ibid., pp. 3-4 en 7).
B.44.1. Zoals het Hof in B.21.4 heeft doen opmerken, dient elke inmenging in het recht op eigendom een billijk evenwicht tot stand te brengen tussen de vereisten van het algemeen belang en van de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoorde genot van de eigendom, rekening houdend met het feit dat inzake huisvestingsbeleid het Hof oog moet hebben voor de krachtens artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet aan de gewestwetgevers opgelegde verplichting om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen.
B.44.2. Dat is precies de doelstelling die de ordonnantiegever met de bestreden bepalingen heeft willen nastreven. Uit de in B.43.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt immers dat die ertoe strekken de totale capaciteit van de openbare vastgoedbeheerders om gezinnen in hun huurwoningenbestand te huisvesten, te vrijwaren. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij beweert, heeft de bestreden maatregel niet tot gevolg haar te verbieden om een goed ten aanzien waarvan zij houder van een zakelijk hoofdrecht is, te vervreemden. Hoogstens gaat het erom te verzekeren dat een dergelijke vervreemding niet tot gevolg zou kunnen hebben het huurwoningenbestand dat ter beschikking van de gezinnen wordt gesteld, te verminderen en derhalve hun niet langer het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen.
B.45. Voorts is de inmenging in het recht op eigendom van de openbare vastgoedbeheerders die de gemeenten zijn, redelijk verantwoord, rekening houdend met op de doelstelling van algemeen belang die erin bestaat het recht op een behoorlijke huisvesting van de betrokken gezinnen te waarborgen en met het feit dat de gemeenten geenszins worden belet hun zakelijke rechten op de te huur gestelde woningen te vervreemden of over te gaan tot een verdeling ervan, mits compensatie teneinde een even groot aantal bewoonbare oppervlakte te behouden en te blijven voldoen aan het recht op een behoorlijke huisvesting.
B.46. Het verschil in behandeling tussen de openbare vastgoedbeheerders en de OVM's dat het gevolg is van de bestreden bepalingen, is, om redenen die identiek zijn aan die welke in B.10 tot B.12 zijn uiteengezet, redelijk verantwoord.
B.47. Het derde middel in de zaak nr. 5811 is niet gegrond.
B.48. De verzoekende partij in de zaak nr. 5811 leidt een vierde middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 2°, ervan en met de artikelen 3 en 4 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985. De Brusselse Huisvestingscode, zoals vervangen bij artikel 2 van de bestreden ordonnantie, wordt verweten dat hij voor de woningen die worden verhuurd door andere openbare vastgoedbeheerders dan de OVM's, niet voorziet in de mogelijkheid, enerzijds, om een doorstroming inzake sociale huisvesting te realiseren wanneer er een kamer te veel is in vergelijking met het aantal kamers waarin is voorzien in de definitie van een aangepaste woning en, anderzijds, om de huurovereenkomst te beëindigen middels een opzeggingstermijn van zes maanden indien het gezin de woning weigert die is aangepast aan zijn nieuwe samenstelling.
B.49.1. In titel VI van de Brusselse Huisvestingscode, zoals vervangen bij artikel 2 van de bestreden ordonnantie, zijn regels vermeld die alleen van toepassing zijn op de sociale woningen.
B.49.2. Artikel 140 van de Code voorziet erin dat, op advies van de BGHM, de Regering, indien nodig, in afwijking van de dwingende bepalingen van het Burgerlijk Wetboek, bepaalt :
« [...]
7° de voorwaarden verbonden aan de doorstroming van de huurders tussen de verschillende soorten woningen in het aanbod.
Een doorstroming is aangewezen wanneer er een kamer te veel is in vergelijking met het in de definitie van een aangepaste woning voorziene aantal kamers. Indien het gezin een woning weigert die is aangepast aan zijn nieuwe samenstelling (met eenzelfde comfort en gelegen in dezelfde gemeente of in een straal van 5 kilometer) en die hem door de huisvestingsmaatschappij kan worden voorgesteld naargelang de beschikbaarheid, kan de huurovereenkomst worden beëindigd middels een opzeggingstermijn van 6 maanden (die ingaat op de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin kennis werd gegeven van de opzeggingstermijn), voor zover de nieuwe huurprijs niet hoger ligt dan 15 % van de oude huurprijs.
Indien het gezin een te grote woning betrekt en de woning weigert die is aangepast aan zijn nieuwe samenstelling (met eenzelfde comfort en gelegen in dezelfde gemeente of in een straal van 5 kilometer) en die de huisvestingsmaatschappij hem moet voorstellen naargelang de beschikbaarheid, zal de huurovereenkomst worden beëindigd middels een opzeggingstermijn van 6 maanden (die ingaat op de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin kennis werd gegeven van de opzeggingstermijn), voor zover de nieuwe huurprijs niet hoger ligt dan 15 % van de oude huurprijs.
Bij geschillen, zijn de gewone beroepsmiddelen van toepassing.
Deze bepaling wordt echter niet toegepast op personen ouder dan zeventig jaar.
Indien de aldus doorgestroomde personen minstens vijfenzestig jaar oud of gehandicapt zijn, beschikken zij over een voorkeurrecht voor de toewijzing van de nieuwe woningen die werden gebouwd binnen hun OVM.
De OVM maakt aan de BGHM een jaarlijks doorstromingsplan over;
[...] ».
B.50. Zoals in B.10.1 is vermeld, is het maatschappelijk doel van de OVM's voornamelijk sociale woningen, gedefinieerd als de woningen die door de BGHM en de OVM's te huur worden gesteld aan personen met een bescheiden inkomen, te bouwen en ter beschikking te stellen.
Alleen de OVM's en de BGHM kregen die opdracht toevertrouwd, onder de voorwaarden bepaald in de artikelen 54 tot 89 van de Code, alsook in titel VI van de Code, en onderscheiden zich derhalve van de andere openbare vastgoedbeheerders, die dat soort woningen niet beheren.
B.51. Rekening houdend met de kwantitatieve omvang ervan en de eraan toegekende budgetten, vertegenwoordigt de sociale huisvesting, volgens de ordonnantiegever, de belangrijkste vector voor de steun van de overheid op het vlak van huisvesting in het Brusselse Gewest (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/1, p. 15).
B.52. De ordonnantiegever heeft de hervorming van de regels met betrekking tot de doorstroming als volgt gerechtvaardigd :
« Wat het sociale verhuurstelsel betreft, zijn de aanpassingen minder omvangrijk, aangezien het grootste deel van het juridisch corpus in feite deel uitmaakt van het besluit van 26 september 1996 (dat impliciet nog steeds van kracht is ondanks de opheffing van de basiswet - [de ordonnantie van 9 september 1993 - bij] de ordonnantie van 1 april 2004, die in feite deel uitmaakt van het tweede deel van de Code).
Er dient echter melding te worden gemaakt van de belangrijke evolutie van de regels inzake de doorstroming (artikel 140, 7°). Zo wordt de leeftijd waarop de huurders worden vrijgesteld van de doorstromingsprocedures verhoogd, gelet op de algehele langere levensduur. De gehandicapten verliezen de vrijstelling die zij tot nu toe genoten, aangezien grote woningen die zijn aangepast aan een handicap erg zeldzaam zijn geworden binnen het openbare woningenbestand. Deze suggestie werd niet betwist door de A.N.L.H. (Association Nationale pour le Logement des personnes handicapées). Er wordt echter wel voorzien in specifieke begeleidingsmodaliteiten in geval van doorstroming voor de 65-plussers en gehandicapten; daarnaast zal er met name voorzien worden in een verhuishulp.
In hetzelfde kader, werd het stelsel inzake de bewoning van een bovenmatige woning dat van toepassing is op huurovereenkomsten van bepaalde duur (ingevoerd in artikel 142 van de Code bij ordonnantie van 23 juli 2012) uitgebreid tot de huurovereenkomsten voor onbepaalde duur (artikel 140, 7°) » (ibid., pp. 16-17).
B.53. De schaarste in de sector van de sociale huisvesting in Brussel en de bijzondere kwetsbaarheid waarin de kandidaat-huurders van die woningen zich bevinden, kan verantwoorden dat aan de OVM's specifieke regels inzake doorstroming worden voorbehouden om de ruimten die voor dat soort woningen zijn bestemd, te optimaliseren. Het is des te meer verantwoord om voor de sociale woningen te voorzien in bijzondere doorstromingsregels omdat de bouw ervan en het beheer van de terbeschikkingstelling ervan beantwoorden aan een specifiek wettelijk kader waaraan alleen de OVM's zijn onderworpen.
B.54. Het vierde middel in de zaak nr. 5811 is niet gegrond.
Ten aanzien van de middelen in de zaak nr. 5819
B.55. De verzoekende partij in de zaak nr. 5819, het OCMW van Brussel, leidt een eerste middel af uit de schending, door de artikelen 24, 28bis, 29 en 32 van de nieuwe Huisvestingscode, van de artikelen 10, 11, 16, 17, 35 en 39 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 6, § 1, IV en VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en van artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.
Naar haar mening doen de bestreden bepalingen afbreuk aan de bevoegdheid van de organen van het OCMW, aan het beginsel van de gemeentelijke autonomie alsook aan haar eigendomsrecht, waardoor zij een discriminerend verschil in behandeling in het leven roepen, allereerst ten opzichte van elke andere eigenaar van woningen in het algemeen, vervolgens, ten opzichte van de OVM's en de sociale verhuurkantoren (hierna : SVK's) en, ten slotte, ten opzichte van de gemeenten.
B.56. Zoals de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aangeeft, wordt het Hof in het middel zoals het geformuleerd is, verzocht zich uit te spreken over het verschil in behandeling dat bestaat tussen enerzijds, de OCMW's, en, anderzijds, de eigenaars van woningen in het algemeen, de OVM's, de SVK's en de gemeenten.
De bestreden bepalingen zouden eveneens op onevenredige wijze afbreuk doen aan het eigendomsrecht van de verzoekende partij.
B.57.1. Wat de vergelijking betreft die tussen de OCMW's en de eigenaars van woningen in het algemeen wordt gemaakt, vormen die laatsten, zoals de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in haar memorie doet opmerken, van nature geen overheden die de sociale opdracht hebben aan eenieder het grondrecht te verzekeren dat het in artikel 23 van de Grondwet verankerde recht op een behoorlijke huisvesting is.
In de memorie van toelichting bij de ontworpen ordonnantie wordt in dat verband aangegeven :
« [dat] een eigenaar van een openbare woning die wordt gefinancierd met gemeenschapsgeld [...] zich [dient] te houden aan een aantal bijkomende verplichtingen in vergelijking met een eigenaar van een private woning. Indien het openbare woningenbestand (in casu het gemeentelijke woningenbestand) weigert om een kandidaat te huisvesten die zich in een té zwakke sociale positie bevindt, zal deze laatste moeten terugvallen op het private woningenbestand waar hij het risico loopt om meer te betalen voor een woning van een minder goede kwaliteit. Met andere woorden, moeten de openbare woningen dus voor iedereen toegankelijk zijn » (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/1, p. 39).
B.57.2. De opdracht van openbare dienstverlening die de OCMW's, in tegenstelling tot de privéeigenaars, in het huisvestingsbeleid hebben, kan verantwoorden dat de eerstgenoemden verschillend worden behandeld zonder discriminerend te zijn.
B.58.1. Wat de vergelijking tussen de OCMW's en de OVM's betreft, zijn die laatste, die krachtens artikel 2, § 1, 4°, van de Code tot de openbare vastgoedbeheerders behoren, zoals het Hof in B.8 heeft doen opmerken, bij het bestreden artikel 24 uitgesloten van de toepassing van hoofdstuk IV van titel III van de nieuwe Code, waarin de regels die van toepassing zijn op woningen die door openbare vastgoedbeheerders te huur worden gesteld, worden uiteengezet. De OVM's zijn daarentegen onderworpen aan een bijzondere regeling beschreven in de artikelen 54 tot 89 alsook in titel VI van de Code.
B.58.2. Om redenen die identiek zijn aan die welke in B.10 tot B.12 zijn uiteengezet, is het verschil in behandeling dat bestaat tussen de OCMW's en de OVM's, niet discriminerend.
B.59.1. Wat de SVK's betreft, werd hun aard van privaatrechtelijk orgaan door de ordonnantiegever in herinnering gebracht om de bijzondere maatregelen te verantwoorden die hij op hen wilde toepassen, waarbij hij het echter onontbeerlijk achtte te hunnen opzichte een zekere vrijheid te behouden teneinde « het instrument [...] niet om zeep [te] helpen door te veel richtlijnen op te leggen » (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/2, pp. 17 en 34).
Artikel 124 van de nieuwe Code bepaalt immers dat, om door de Regering erkend te worden, zij het statuut van vereniging zonder winstoogmerk in de zin van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen moeten aannemen.
Dezelfde bepaling voorziet ook, in het 8° ervan, als erkenningsvoorwaarde, in de verplichting voor de SVK's om zich in overeenstemming te brengen met hoofdstuk IV van titel III van de Code, met uitzondering van de artikelen 24, 25, 28bis en 33.
In artikel 120 van de Code wordt gepreciseerd dat hun doelstelling erin bestaat de toegang tot een huurwoning mogelijk te maken voor personen die daarbij moeilijkheden ondervinden. Daartoe behouden de SVK's een maximaal aantal woningen uit de privé- en overheidssector op de huurmarkt, bieden ze opnieuw aan of verwezenlijken ze. In paragraaf 2 van dezelfde bepaling wordt gepreciseerd :
« Bij het vervullen van deze taak, treedt het sociaal verhuurkantoor als bemiddelaar op tussen de houders van een zakelijk hoofdrecht, de houders van een recht van openbaar beheer of, met het akkoord van de verhuurder, de houders van een renovatiehuurovereenkomst of de handelshuurders, enerzijds, en de huurgezinnen anderzijds. Daartoe sluit het met de houders van een zakelijk hoofdrecht, de houders van een recht van openbaar beheer of de [handelshuurders] beheersovereenkomsten of huurovereenkomsten voor gebouwen of gedeelten ervan. De Regering wordt ertoe gemachtigd de wijze van uitvoering te bepalen.
Het mag ook giften of legaten ontvangen, alsmede erfpacht- of opstalovereenkomsten sluiten die in verhouding staan tot zijn doelstellingen.
Het sociaal verhuurkantoor kan tevens onroerende goederen aankopen die bestemd zijn voor woningen.
De Regering stelt de volgende standaardakten vast :
1° de standaardhuurovereenkomst, die de houder van een zakelijk hoofdrecht bindt aan het sociaal verhuurkantoor;
2° het standaardbeheersmandaat voor de woning of het gebouw, dat de betrekkingen regelt tussen de houder van een zakelijk hoofdrecht en het sociaal verhuurkantoor;
3° de standaardonderverhuurovereenkomsten, die het sociale verhuurkantoor binden aan de huurder;
4° de standaardhuurovereenkomsten, die het sociaal verhuurkantoor binden aan de huurder;
5° de bewoningsovereenkomst, die de bewoner van de transitwoning bindt aan het sociaal verhuurkantoor ».
B.59.2. Het privaatrechtelijke statuut van de SVK's en de hoedanigheid van bemiddelaar die artikel 120 van de Code aan hen verleent om de tehuurstelling te beheren van woningen ten aanzien waarvan zij geen houder zijn van enig zakelijk hoofdrecht, een recht van openbaar beheer of een handelshuur, kunnen redelijkerwijs verantwoorden dat zij worden onderworpen aan een bijzondere regeling, onderscheiden van de regels die van toepassing zijn op de openbare vastgoedbeheerders.
B.60. Derhalve is het verschil in behandeling tussen de OCMW's en de SVK's dat het gevolg is van de bestreden bepalingen, niet discriminerend.
B.61. Het door de verzoekende partij aangeklaagde verschil in behandeling tussen de OCMW's en de gemeenten betreft alleen artikel 28bis van de nieuwe Huisvestingscode in zoverre die laatste over het recht beschikken om zelf de samenstelling vast te stellen van de onafhankelijke commissie die ermee belast is een advies te geven over de toewijzing van de woningen, terwijl dat recht niet aan de OCMW's is toegekend. Volgens de verzoekende partij zou de noodzaak om de procedure voor de toewijzing van woningen meer te objectiveren de invoering van een regeling die het eigendomsrecht dermate aantast, niet kunnen verantwoorden.
B.62.1. Artikel 75 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bepaalt dat hun goederen worden beheerd en bestuurd op de wijze door de wet vastgesteld voor de gemeentegoederen, onder voorbehoud van de wetsbepalingen die het genoemde artikel 75 volgen. Onder die bepalingen stelt artikel 81 van de organieke OCMW-wet dat « onverminderd de toepassing van de bijzondere wetten en besluiten, [...] de goederen toebehorende aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn [worden] verhuurd bij openbare aanbesteding of uit de hand ».
B.62.2. Zoals in B.33.1. is vermeld, blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden ordonnantie dat de ordonnantiegever, met het voormelde artikel 28bis, de procedure van toewijzing van woningen die toebehoren aan gemeenten en OCMW's meer heeft willen objectiveren door bepaalde actoren, inzonderheid van de verenigingen, bij de besluitvorming inzake toewijzing van woningen te betrekken, door het bezorgen van een advies dat is uitgebracht door een onafhankelijk orgaan en dat de beslissingsbevoegde overheid bindt.
B.62.3. Zoals in B.35.1 is vermeld, wordt niet op onevenredige wijze afbreuk gedaan aan de autonomie van de gemeenten aangezien die bevoegd blijven om de samenstelling en de werkwijze vast te stellen van de in artikel 28bis bedoelde commissies. Om identieke redenen als diegene die in B.35 en B.36 zijn vermeld, is evenmin op onevenredige wijze afbreuk gedaan aan hun eigendomsrecht.
Hoewel er een organieke band bestaat tussen de OCMW's en de gemeenten, zijn alleen die laatste bevoegd om de samenstelling en de werkwijze vast te stellen van de onafhankelijke commissies die ermee belast zijn een advies te verstrekken over de toewijzing van woningen, met inbegrip van die ten aanzien waarvan de OCMW's houder zijn van een zakelijk recht. De ordonnantie legt te hunnen aanzien geen enkele minimale vertegenwoordiging in de genoemde commissies op, net zo min als zij de bijeenkomst van het in artikel 26 van de organieke OCMW-wet van 8 juli 1976 bedoelde overlegcomité verplicht maakt, zoals dat het geval is in de in artikel 26bis van de genoemde wet beoogde aangelegenheden.
B.62.4. Hoewel de objectivering van de toewijzing van woningen ten aanzien waarvan de OCMW's houder zijn van een zakelijk recht, een wettig doel is, voorziet de bestreden ordonnantie in geen enkele waarborg voor de OCMW's in de onafhankelijke commissies die ermee belast zijn een advies te geven over de toewijzing van woningen die hun toebehoren, terwijl dat advies de beslissingsbevoegde overheid bindt. De omstandigheid dat het vast bureau krachtens artikel 32 van de nieuwe Huisvestingscode is aangewezen als orgaan dat belast is met de beroepen tegen de genomen beslissingen, verandert niets aan die vaststelling. De maatregel is bijgevolg discriminerend voor de OCMW's, ten opzichte van de gemeenten.
B.63.1. In het eerste middel betoogt het verzoekende OCMW in de zaak nr. 5819 voorts dat artikel 29 van de nieuwe Huisvestingscode overdreven afbreuk doet aan zijn bevoegdheid om zijn onroerende goederen te besturen en te beheren in overeenstemming met zijn opdrachten en aan zijn recht op eigendom en beheer in zoverre het de ligging van de verblijfplaats van de kandidaten voor de toewijzing van een woning en het bedrag van hun inkomen als toewijzingscriteria verbiedt.
B.63.2. Om redenen die identiek zijn aan die welke in B.15 tot B.18.3 zijn uiteengezet, is het middel niet gegrond in zoverre het artikel 29 van de nieuwe Code beoogt.
B.64. Het eerste middel in de zaak nr. 5819 is gegrond in zoverre het, in de mate aangegeven in B.62.4, artikel 28bis van de nieuwe Huisvestingscode beoogt.
B.65. In het tweede middel vordert de verzoekende partij in de zaak nr. 5819 de vernietiging van artikel 31 van de nieuwe Huisvestingscode, zoals vastgelegd bij artikel 2 van de bestreden ordonnantie. De voormelde bepaling zou de artikelen 10, 11, 16, 17, 35 en 39 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 6, § 1, IV en VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen schenden in zoverre zij, in de laatste zin, verbiedt dat het aandeel van de woningen toegewezen aan aanvragers die zich in uiterste nood bevinden hoger ligt dan 40 pct. van het totale aantal woningen die tijdens het voorgaande jaar werden toegewezen. Volgens de verzoekende partij zou de ordonnantiegever niet bevoegd zijn om dat te doen en zou hij op dat gebied overdreven afbreuk doen aan de opdrachten van het OCMW.
B.66. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de grief gericht tegen het bestreden artikel 31 alleen betrekking heeft op de zogenaamd overdreven aantasting van de opdrachten van het OCMW, en niet op de bevoegdheid van de ordonnantiegever om de norm aan te nemen. Het Hof beperkt zijn onderzoek dan ook tot het eerste punt.
B.67.1. Het bestreden artikel 31 vindt zijn oorsprong in artikel 23novies van de Huisvestingscode, zoals het is ingevoegd bij artikel 2 van de voormelde ordonnantie van 19 december 2008. Dat artikel 23novies bepaalde :
« De openbare vastgoedoperator mag niet van het Toewijzingsreglement afwijken, tenzij een aanvrager zich in een uiterste nood bevindt. Die afwijking moet formeel worden gemotiveerd en vermeld op de kant van het Register ».
De aanneming van die bepaling werd als volgt verantwoord :
« Dit artikel biedt de openbare vastgoedoperator de mogelijkheid om te reageren op de situaties van uiterste nood, zoals de vernieling van woningen door natuurlijke oorzaken, een brand, een overstroming of nog de gevallen van geweld. Er wordt gepreciseerd dat het gaat over uiterste nood, want in de context van de sociale crisis van de huisvesting in het Brussels Gewest bevinden de meeste aanvragers van een woning tegen een schappelijke prijs zich in een noodtoestand. De toewijzingsbeslissing gebaseerd op een toestand van uiterste nood moet omstandig en verifieerbaar worden gemotiveerd » (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2007-2008, A-493/1, p. 6).
B.67.2. Uit de memorie van toelichting bij de ontworpen ordonnantie blijkt dat de beperking die is ingevoerd bij de bestreden bepaling, geïnspireerd is op de regelgeving die van toepassing is op de sociale woningen (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-455/1, p. 40).
Artikel 11 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 1996 houdende de regeling van de verhuur van woningen die beheerd worden door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij of door de openbare vastgoedmaatschappijen bepaalt immers :
« De raad van bestuur van elke maatschappij kan voor individuele gevallen en onder buitengewone en dringende omstandigheden afwijken van de bepalingen van artikel 9, op basis van een gemotiveerde beslissing.
Deze beslissing wordt genomen op basis van een volledig dossier en na akkoord van de sociaal afgevaardigde.
In geval van ongunstig advies van de sociaal afgevaardigde kan de openbare vastgoedmaatschappij (binnen 30 dagen na de weigering van de sociaal afgevaardigde) haar aanvraag om afwijking aan de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij voorleggen.
De Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij beschikt over dertig werkdagen om de beslissing goed of af te keuren. Indien na het verstrijken van deze termijn geen enkele beslissing aan de openbare vastgoedmaatschappij wordt medegedeeld, wordt de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij geacht haar goedkeuring te hebben gegeven.
In geen geval mag het aandeel van de woningen die op basis van deze paragraaf werd toegewezen hoger zijn dan (40 % ) van het totaal aantal toewijzingen, verricht door de maatschappij tijdens het voorafgaande jaar ».
B.67.3. Een amendement nr. 159 wou de woorden « Het aandeel van de op grond van dit artikel toegewezen woningen mag geenszins hoger liggen dan 40 % van het totale aantal woningen dat tijdens het voorgaande jaar werd toegewezen » doen vervallen.
Dat amendement was als volgt verantwoord :
« De gevolgen van het ontworpen artikel zijn absurd. Ingeval de grens van 40 % bereikt wordt, zou het aldus streng verboden zijn voor de openbare vastgoedoperator gevolg te geven aan gelijk welke nieuwe uiterst dringende en met redenen omklede aanvraag. Het ontwerp biedt spijtig genoeg geen enkele oplossing in dat geval, zoals een verplichting voor de BGHM om tegemoet te komen aan de aanvragen die niet kunnen worden behandeld wegens die beperking.
Het criterium, te weten het aantal toewijzingen tijdens het vorige jaar, lijkt overigens weinig relevant, aangezien dat sterk variabel kan zijn van het ene jaar tot het andere én weinig duidelijk, aangezien noch aan de hand van het artikel noch aan de hand van de opmerkingen erbij duidelijk wordt gemaakt of het gaat over de toewijzingen op grond van artikel 30 of op grond van dit artikel » (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/2, p. 388).
Dat amendement werd ingetrokken in de Commissie voor de Huisvesting en Stadsvernieuwing. In dat verband vermeldt het verslag het volgende :
« De heer M.D. vindt daarentegen dat 40 % afwijkingen een hoog cijfer is gelet op de crisis, temeer daar alle situaties dramatisch zijn. Dit percentage lijkt voor de spreker overdreven.
De heer V.L. wijst erop dat de uiterste nood niet om het even wat is. De grens van 40 % lijkt redelijk.
De heer V.D.W. meent dat 40 % niet veel meer wil zeggen wanneer een grondregie slechts tien woningen per jaar toewijst.
De staatssecretaris wijst erop dat dit artikel niet gewijzigd is in vergelijking met de vorige versie. Dit artikel wil zeker niet zeggen dat 40 % van het woningbestand voorbehouden wordt voor uiterste noodgevallen. Het gaat wel degelijk om een maximum, dat niet overschreden mag worden. Bovendien is dit percentage gekoppeld aan de voorwaarde dat de afwijking enkel mogelijk is in het geval van uiterste nood, die als dusdanig met redenen omkleed wordt. De facto wordt dit percentage van 40 % nooit gehaald. Bij het herlezen van de teksten, is het niet noodzakelijk gebleken om dit percentage te wijzigen.
De heer M.C. meent dat deze redenering geldt voor de OVM's en voor de grote gemeentelijke regieën, maar niet voor de kleine gemeentelijke regieën. Voor deze kleine bedrijven holt dit percentage van 40 % het begrip afwijking uit.
De staatssecretaris meent dat in deze gevallen de formule omgekeerd moet worden. Wanneer een burgemeester geconfronteerd wordt met een geval van uiterste nood, zal hij zich bijvoorbeeld richten tot een OVM of een andere gemeente die een grotere manoeuvreerruimte heeft.
De heer V.D.W. kondigt aan dat hij in de plenaire vergadering een amendement zal indienen om dit afwijkingspercentage te neutraliseren wanneer een gemeentelijke regie bijvoorbeeld minder dan vijf woningen per jaar toewijst. In afwachting daarvan trekt de spreker zijn amendement nr. 159 in » (ibid., p. 169).
Een parlementslid heeft eveneens erop gewezen dat « de gemeente Sint-Gillis in een percentage gevallen afwijkt voor familiale noodsituaties, om gezondheidsredenen enz. De oppositie zou zelfs kunnen denken dat de afwijkingen onterecht zijn. Daarom zal er een onafhankelijke commissie opgericht worden die een eensluidend advies uitbrengt » (ibid., p. 162).
B.68. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de ordonnantiegever de objectivering en de transparantie in de procedure voor toewijzing van woningen heeft willen versterken.
B.69. Zoals het bestreden artikel 31 bepaalt, moet, wanneer de openbare vastgoedbeheerder om redenen van uiterste nood afwijkt van de criteria die zijn bepaald in het toewijzingsreglement, die afwijking formeel met redenen worden omkleed en op de kant van het register worden vermeld. Tot die afwijking kan bovendien pas worden besloten na eensluidend advies van de onafhankelijke commissie bedoeld in artikel 28bis van de nieuwe Huisvestingscode. Bij artikel 32 van de Code is eveneens voorzien in een beroep ten voordele van iedere kandidaat die zich door een beslissing tot toewijzing van een woning genomen door een gemeente of een OCMW benadeeld zou voelen.
B.70. De doelstellingen die door de ordonnantiegever worden nagestreefd, kunnen met de hiervoor beschreven maatregelen voldoende worden bereikt. Zoals de verzoekende partij in de zaak nr. 5819 doet opmerken, zou de vaststelling van een maximumpercentage woningen die kunnen worden toegewezen in afwijking van de regels van het toewijzingsreglement, tot gevolg kunnen hebben een openbare vastgoedbeheerder te beletten een woning toe te wijzen terwijl de uiterste nood van de aanvrager bewezen is en de afwijking daadwerkelijk door uitzonderlijke omstandigheden kan worden verantwoord. De bestreden maatregel is derhalve onevenredig ten opzichte van de nagestreefde doelstelling.
B.71. Het tweede middel in de zaak nr. 5819 is gegrond. Bijgevolg dienen de woorden « Het aandeel van de op grond van dit artikel toegewezen woningen mag geenszins hoger liggen dan 40 % van het totale aantal woningen dat tijdens het voorgaande jaar werd toegewezen » in artikel 31 van de nieuwe Huisvestingscode, zoals vervangen bij artikel 2 van de voormelde ordonnantie, te worden vernietigd.
B.72. In het derde middel voert de verzoekende partij in de zaak nr. 5819 de schending aan, door de artikelen 24 en 33 van de nieuwe Huisvestingscode zoals zij voortvloeien uit artikel 2 van de bestreden ordonnantie, van de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.
De bestreden bepalingen zouden aldus afbreuk doen aan het eigendoms- en beheersrecht van het verzoekende OCMW door het OCMW te verbieden het aantal vierkante meter bewoonbare oppervlakte van zijn huurwoningenbestand zoals vastgesteld op 1 juli van het voorgaande jaar te verminderen, terwijl dat verbod noch de Gewestelijk Grondregie, noch de OVM's betreft.
B.73. Om redenen die identiek zijn aan die welke in B.42 tot B.45 zijn uiteengezet, is de inmenging in het eigendomsrecht van de openbare vastgoedbeheerders die de OCMW's zijn, redelijk verantwoord.
B.74. Het verschil in behandeling tussen de openbare vastgoedbeheerders en de OVM's dat het gevolg is van het bestreden artikel 24, is om de in B.10 tot B.12 uiteengezette redenen redelijk verantwoord.
B.75. De verzoekende partij in de zaak nr. 5819 voert nog het bestaan van een discriminatie aan in zoverre het bestreden artikel 33 de Gewestelijke Grondregie van zijn toepassingsgebied uitsluit.
B.76.1. Die uitsluiting van de Gewestelijke Grondregie uit het toepassingsgebied van de bestreden maatregel vindt haar oorsprong in artikel 23undecies van de Huisvestingscode, ingevoegd bij artikel 2 van de voormelde ordonnantie van 19 december 2008.
B.76.2. Op de vraag van een parlementslid over die uitsluiting, hebben de indieners van het voorstel van ordonnantie dat tot de aanneming van de voormelde ordonnantie van 19 december 2008 heeft geleid, het volgende geantwoord :
« Mevrouw I.E. verwijst naar de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle, waaronder artikel 103, § 2, dat de procedures waarbij de gewestelijke Grondregie betrokken is, duidelijk bepaalt.
De staatssecretaris legt uit dat de gewestelijke Regie terreinen heeft. Het is niet de bedoeling dat zij woningen beheert. Indien de Regie een akkoord sluit met een gemeente of een ander overheidsorgaan, moet die andere operator natuurlijk bouwen en beheren » (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2008-2009, A-493/2, p. 21).
De vraag werd opnieuw gesteld tijdens de parlementaire besprekingen met betrekking tot het ontwerp van ordonnantie dat tot de bestreden ordonnantie heeft geleid. De staatssecretaris heeft in dat verband verklaard :
« De staatssecretaris wijst naar het verslag bij de ordonnantie [D./E.] (Doc. nr. A-493/2 - 2008/2009, blz. 23) : de indiener van deze ordonnantie heeft uitgelegd dat de ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting en de boekhouding in artikel 103, § 2, bepalingen bevatte voor de procedures van de gewestelijke grondregie. Deze regie beschikt over terreinen. Huurwoningen behoren niet tot haar taak. Indien zij dat [doet], richt zij zich tot de BGHM of één van de maatschappijen die daartoe gemachtigd is. Men kan dus zeggen dat de gewestelijke grondregie een operator is die terreinen beheert, maar geen woningen. Daarom wordt zij niet aan dezelfde voorwaarden onderworpen » (Parl. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, A-355/2, pp. 170-171).
B.77. Rekening houdend met de bijzondere aard van de aldus beschreven opdracht die is toevertrouwd aan de Gewestelijke Grondregie, is het verschil in behandeling niet zonder redelijke verantwoording.
B.78. Het derde middel in de zaak nr. 5819 is niet gegrond.
Om die redenen,
het Hof
- vernietigt, in de mate aangegeven in B.62.4, artikel 28bis van de nieuwe Huisvestingscode, zoals vervangen bij artikel 2 van de ordonnantie van 11 juli 2013 « tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode »;
- vernietigt de woorden « Het aandeel van de op grond van dit artikel toegewezen woningen mag geenszins hoger liggen dan 40 % van het totale aantal woningen dat tijdens het voorgaande jaar werd toegewezen » in artikel 31 van de nieuwe Huisvestingscode, zoals vervangen bij artikel 2 van de voormelde ordonnantie van 11 juli 2013;
- verwerpt de beroepen voor het overige.
Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 12 februari 2015.
De griffier,
F. Meersschaut
De voorzitter,
J. Spreutels