

Hoe oordeelt het Europees Comité  
voor Sociale Rechten over  
woonbeleid?

Onderzoek naar het (Herzien)  
Europees Sociaal Handvest in een  
Vlaamse Context

Prof. dr. Maarten Dambre (Universiteit Gent)

Prof. dr. Bernard Hubeau (Universiteit Antwerpen)

Prof. dr. Nicolas Bernard (Université Saint-Louis)

29/09/2021

# Inhoud

I.	Introductie.....	3
A.	Het (Herzien) Europees Sociaal Handvest.....	3
B.	Bescherming van huisvesting onder het (H)ESH .....	4
B.1	Europees Sociaal Handvest .....	4
B.2	Herzien Europees Sociaal Handvest .....	4
C.	Toezicht op de verplichtingen uit het (H)ESH.....	5
C.1	Rapporteringsprocedure .....	6
C.2	Collectieve klachtenprocedure.....	7
D.	Belgische precedentes .....	8
II.	Verplichtingen onder het Handvest en federalisme .....	11
A.	Kernelementen omtrent de bevoegdheidsverdeling inzake huisvesting.....	11
B.	In foro interno, in foro externo .....	13
C.	Toezicht door het ECSR m.b.t. België .....	15
III.	Formele status van het (H)ESH.....	17
A.	Algemene principes .....	17
B.	De status van het (H)ESH in België.....	17
C.	Onderlinge verbondenheid van verdragsbepalingen.....	18
IV.	Analyse van de beslissingspraktijk inzake huisvesting .....	24
A.	Algemene principes bij de toepassing van het Handvest.....	24
A.1	Interpretatiemethodes.....	24
A.2	Aard van de verplichtingen uit het Handvest.....	27
B.	Recht op huisvesting (artikel 31).....	29
B.1	Componenten van het recht op huisvesting .....	29
B.2	Wijze van realisatie.....	36
C.	Bescherming voor het gezin (artikel 16).....	40
C.1	Verdragsbepaling en basisprincipes .....	40
C.2	Recht op huisvesting voor gezinnen.....	41
D.	Bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting (artikel 30).....	42
D.1	Verdragsbepaling en basisprincipes .....	42
D.2	Betekenis voor het domein ‘huisvesting’ .....	43
E.	Non-discriminatie (artikel E).....	45
E.1	Verdragsbepaling en basisprincipes .....	45
E.2	Betekenis voor het domein ‘huisvesting’ .....	46

F.	Huisvesting en andere verdragsbepalingen .....	50
F.1	Bescherming van gezondheid in de woonomgeving .....	50
F.2	Aanbieden van bijstand en noodopvang .....	51
F.3	Bescherming van doelgroepen .....	52
F.4	Specifieke bescherming van migrerende werknemers .....	52
V.	Aandachtspunten voor het (Vlaamse) woonbeleid .....	54
A.	Een voldoende groot aanbod aan betaalbare, kwaliteitsvolle huisvesting .....	55
B.	Bestrijden van discriminatie .....	55
C.	Een globale en gecoördineerde aanpak van armoede en sociale uitsluiting .....	56
D.	Vermijden van uithuiszettingen en tegengaan van dakloosheid .....	56
E.	Aandacht voor doelgroepen .....	57

## I. Introductie

### A. Het (Herzien) Europees Sociaal Handvest

Voor het grondrecht op wonen speelt het Europees Sociaal Handvest (ESH) een belangrijke rol. Het ESH is uitgewerkt binnen de Raad van Europa, een intergouvernementele organisatie die onder meer focust op het waarborgen van de rechten van de mens.<sup>1</sup> De Raad bevordert deze doelstelling door middel van (intussen meer dan 200) internationale verdragen, waaronder het Europees Verdrag voor van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Na goedkeuring van het EVRM werd aangedrongen om ook een gemeenschappelijk sociaal beleid uit te werken, ten einde de Europese eenmaking te bevorderen. Dit leidde tot de totstandkoming van het Europees Sociaal Handvest en het latere Herzien Europees Sociaal Handvest, die beide zijn opgebouwd rond economische, sociale en culturele rechten (terwijl het EVRM betrekking heeft op burgerlijke en politieke rechten)<sup>2</sup>.

Het ESH is in 1961 voor ondertekening opengesteld in Turijn en inmiddels geratificeerd door 27 Staten. België keurde het ESH goed bij wet van 11 juli 1990<sup>3</sup>, waarna het op 15 november 1990 in werking trad. Aan het ESH werden nadien drie protocollen toegevoegd: een Aanvullend Protocol (1995) om een systeem van collectieve klachten in te voeren<sup>4</sup>, een Aanvullend Protocol (1988) dat een aantal materiële rechten toevoegt<sup>5</sup> en een Wijzigend Protocol (1991) met amendementen aan de rapporteringsprocedure (zie hierna).<sup>6</sup>

Midden de jaren '90 maakte de Raad van Europa ook werk van een grondige herzien en actualisatie van het Handvest, waarna in 1996 een Herzien Europees Sociaal Handvest (HESH) werd aangenomen. Het HESH trad op 1 juli 1999 in werking ten aanzien van de Staten die het HESH destijds reeds hadden geratificeerd.<sup>7</sup> België ratificeerde het HESH echter pas op 2 maart 2004, waarna het op 1 mei 2004 in werking trad. Het verdrag telt inmiddels 34 partijen.

Het oorspronkelijke ESH bevat voornamelijk sociale rechten en socialezekerheidsrechten (zoals het recht op arbeid, op veilige en hygiënische arbeidsomstandigheden, op collectief onderhandelen en op beroepskeuzevoorlichting en vakopleiding). Het Aanvullend Protocol van 1988 voegt hieraan een aantal materiële rechten toe (onder andere het recht op gelijke kansen en gelijke behandeling op het gebied van werkgelegenheid en beroepsuitoefening zonder discriminatie naar geslacht). Het HESH zorgt voor een verdere verruiming van het materieel toepassingsgebied, ook buiten de sfeer van

---

<sup>1</sup> R. BUITENWEG, K. BUITENWEG & J. TEMPERMAN, *Het Sociale Gezicht van Europa*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2013, 23.

<sup>2</sup> A.T. BRIGGS, "Waking Sleeping Beauty: The Revised European Social Charter", *Human Rights Brief* 2000, 24-27.

<sup>3</sup> Wet van 11 juli 1990, BS 28 december 1990. Voordien was het ESH goedgekeurd door de deelstaten. In Vlaanderen gebeurde dit met het decreet van 21 maart 1990 (BS 5 mei 1990, err. BS 9 november 1990)

<sup>4</sup> Goedgekeurd door de federale overheid bij wet van 26 juni 2000, BS 24 juli 2003. In Vlaanderen gebeurde de goedkeuring bij decreet van 28 februari 2003, BS 21 maart 2003.

<sup>5</sup> Goedgekeurd door de federale overheid bij wet van 26 september 1996, BS 26 maart 1997. In Vlaanderen gebeurde de goedkeuring bij decreet van 28 februari 2003, BS 21 maart 2003.

<sup>6</sup> Goedgekeurd door de federale overheid bij wet van 27 juli 1997, BS 2 maart 2001. In Vlaanderen gebeurde de goedkeuring bij decreet van 26 november 1996, BS 20 december 1996. Aangezien het protocol van 21 oktober 1991 de inhoud van het ESH wijzigt, treedt het pas in werking wanneer alle lidstaten het hebben geratificeerd. Momenteel is dit nog niet gebeurd.

<sup>7</sup> Zie ook: F. VANDAMME, "Reflections on social rights application: interest at stake and controversies behind the scenes", *Lex Social: Revista Juridica de los Derechos Sociales* 2021, 698-700.

sociale rechten en socialezekerheidsrechten<sup>8</sup>. Het omvat bepalingen uit het oorspronkelijke Handvest en uit het Aanvullend Protocol van 1988, aangevuld met rechten die noch in het ESH noch protocol van 1988 terug te vinden zijn. Het gaat onder andere om het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting (art. 30 HESH) en het recht op huisvesting (art. 31 HESH).

Beide verdragen zijn zogenaamde 'à la carte'-verdragen<sup>9</sup>, hetgeen betekent dat staten niet verplicht zijn om alle bepalingen te aanvaarden, maar dat zij – in zekere mate<sup>10</sup> – kunnen kiezen door welke bepalingen zij gebonden zijn.<sup>11</sup>

## B. Bescherming van huisvesting onder het (H)ESH

### B.1 Europees Sociaal Handvest

Reeds in het oorspronkelijke ESH is er aandacht voor huisvesting in het kader van het – door België aanvaarde - recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming. Artikel 16 ESH luidt: *“Ten einde de noodzakelijke voorwaarden te scheppen voor de volledige ontplooiing van het gezin als fundamentele maatschappelijke eenheid, verbinden de Overeenkomstsluitende Partijen zich, de economische, wettelijke en sociale bescherming van het gezinsleven te bevorderen, o.a. door het doen van sociale- en gezinsuitkeringen, het treffen van fiscale regelingen, het verschaffen van gezinshuisvesting, en het doen van uitkeringen bij huwelijk.”*

### B.2 Herzien Europees Sociaal Handvest

In het Herzien Europees Sociaal Handvest werd artikel 16 nagenoeg ongewijzigd hernomen. Voor de bescherming van het gezin is dus nog steeds (onder meer) de gezinshuisvesting van belang.

Daarnaast bevat het HESH ook een zelfstandig recht op huisvesting. Artikel 31 bepaalt: *“Teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op huisvesting, verbinden de Partijen zich ertoe maatregelen te nemen die tot doel hebben:*

- 1. de toegang tot menswaardige huisvesting te bevorderen;*
- 2. de kans om dakloos te worden te voorkomen en te beperken, teneinde die dreiging geleidelijk aan weg te werken;*
- 3. de huisvestingskosten haalbaar te maken voor personen die niet over voldoende middelen beschikken.”*

België maakte echter een voorbehoud bij deze bepaling. De wetgever twijfelde immers of België, ondanks de initiatieven die waren ontwikkeld<sup>12</sup>, aan de verplichtingen van artikel 31 HESH voldeed.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> J. HOHMANN, *The right to housing. Law, Concepts, Possibilities*, Oxford, Hart Publishing, 2014, 50.

<sup>9</sup> L. J. QUESADA, “The role of local and regional authorities in the implementation of European Social Charter”, *Lex Social: Revista De Derechos Sociales* 2018, 9.

<sup>10</sup> Artikel 20 ESH en artikel 32 HESH bepalen wel minimale verbintenissen voor de verdragsstaten, waaronder aanvaarding van de uitgangspunten van het verdrag en enkele concrete (kern)bepalingen.

<sup>11</sup> U. KHALIQ & R. CHURCHILL, “The European Committee on Social Rights: Putting Flesh on the Bare Bones of the European Social Charter” in M. LANGFORD (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 429-430.

<sup>12</sup> Zo was het recht op wonen bij de ratificatie van het Herzien Europees Sociaal Handvest reeds opgenomen in de Belgische Grondwet (art. 23, 3° Gw) en waren de regionale huisvestingscodes op dat tijdstip ook reeds in werking getreden.

<sup>13</sup> *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-838/1, 9.

Behalve in artikel 16 en artikel 31 HESH komt de materie ‘huisvesting’ echter ook ter sprake in het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting (artikel 30 HESH) en het recht van migrerende werknemers en hun gezinnen op bescherming en bijstand (artikel 19 HESH), die beiden door België zijn aanvaard.

Artikel 30 HESH bepaalt: *“Teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op bescherming tegen armoede en tegen sociale uitsluiting, verbinden de Partijen zich ertoe : a) maatregelen te nemen in het kader van een totale en gecoördineerde aanpak om de daadwerkelijke toegang te bevorderen, inzonderheid tot de arbeidsmarkt, huisvesting, opleiding, onderwijs, cultuur, sociale en medische bijstand van de personen en van hun gezinsleden die zich in een situatie van armoede of sociale uitsluiting bevinden of dreigen erin te belanden; b) die maatregelen opnieuw te onderzoeken om ze indien nodig aan te passen.”.*

Artikel 19, § 4, C HESH bevat dan weer de verplichting om *“voor genoemde werknemers die wettig binnen hun grondgebied verblijven, voor zover deze aangelegenheden bij wet of bij verordening worden geregeld of onderworpen zijn aan het toezicht van bestuursautoriteiten, een behandeling te waarborgen die niet minder gunstig is dan die van hun eigen onderdanen wat betreft de volgende aangelegenheden: ... c) huisvesting.”*<sup>14</sup>

Hoewel het recht op huisvesting door België niet werd geratificeerd, blijkt uit andere, aanvaarde verdragsbepalingen dus dat er toch zekere verplichtingen bestaan wat betreft het verschaffen van gezinshuisvesting, het bevorderen van de toegang tot huisvesting in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting en het waarborgen van een gelijkwaardige behandeling bij de huisvesting van migrerende werknemers. De precieze omvang van deze verplichtingen, samen met de gevolgen van de niet-ratificatie van artikel 31 HESH, komt hierna aan bod (deel III. en deel IV. van dit rapport).

### C. Toezicht op de verplichtingen uit het (H)ESH

Toezicht op de juridische verplichtingen uit het (Herzien) Europees Sociaal Handvest wordt via twee mechanismen georganiseerd: een rapporteringsprocedure (vergelijkbaar met de rapporten voor het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten) en een systeem van collectieve klachten (vergelijkbaar met de procedure bij de Internationale Arbeidsorganisatie).<sup>15</sup>

De rapporteringsprocedure maakte reeds deel uit van het oorspronkelijke ESH. Het Handvest voorzag destijds dat de lidstaten elke twee jaar aan de Raad van Europa dienden te melden hoe zij uitvoering hadden gegeven aan hun verplichtingen onder het ESH, waarna deze rapporten werden voorgelegd aan een Comité van Experts.

Met het protocol van 1991 werd het toezicht versterkt door de oprichting van het Comité van Onafhankelijke Deskundigen, op vandaag gekend als het ‘Europees Comité voor Sociale Rechten’

---

<sup>14</sup> Zie o.a.: C. SCOTT, “Reaching Beyond (Without Abandoning) the category of ‘Economic, Social and Cultural Rights’”, *Human Rights Quarterly* 1999, 656 ev.

<sup>15</sup> Daarnaast bestaat nog een procedure voor landen die het HESH niet ratificeerden of die een voorbehoud formuleerden bij een of meerdere bepalingen. Het doel van deze procedure is om een hogere ratificatiegraad te bekomen: het ECSR gaat in gesprek met de staat om na te gaan of de ontwikkeling in het gevoerde beleid niet toelaten om alsnog te ratificeren. Zie: D. WISNIEWSKA-CAZALS, *Procedure on non-accepted provisions of the European Social Charter*, Straatsburg, Raad van Europa, 2020, 24 p. en F. VANDAMME, “Reflections on social rights application: interest at stake and controversies behind the scenes”, *Lex Social: Revista Juridica de los Derechos Sociales* 2021, 701.

(ECSR). De opdracht van het ECSR is om de ingediende rapporten vanuit juridisch oogpunt te evalueren en te bekijken hoe de lidstaten de bepalingen van het ESH realiseren.

De mogelijkheid van een collectieve klacht is vervolgens - door het Aanvullend Protocol van 1995 - toegevoegd als een aanvulling op de rapportageplicht, om de impact, de effectiviteit en de efficiëntie van het Handvest te doen toenemen.<sup>16</sup>

Belangrijk is dat het HESH bepaalt dat de bepalingen van het herziene Handvest aan hetzelfde toezicht zijn onderworpen als het oorspronkelijke Handvest (art. 34 HESH). Voor die landen die het Aanvullend Protocol van 1995 (omtrent de collectieve klachtenprocedure) reeds hadden aanvaard, geldt die aanvaarding 'automatisch' ook voor het Herziene Handvest (art. 35 HESH). Voor België is het gevolg dat beide toezichtsmechanismen van toepassing zijn

### C.1 Rapporteringsprocedure

De rapporteringsprocedure is uitgewerkt in artikel 21 t.e.m. 29 ESH. Kortweg voorzien deze bepalingen dat verdragsstaten op regelmatige basis – om de twee jaar voor kernartikelen en om de vier jaar voor andere artikelen –aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa rapporten moeten uitbrengen met betrekking tot de uitvoering van de verplichtingen uit het (H)ESH (art. 22 ESH).<sup>17</sup> De doelstelling is om de realisatie van verplichtingen uit het Handvest te bevorderen, doordat staten aan andere verdragsstaten periodiek rekenschap moeten geven omtrent de feitelijke realisatie ervan.<sup>18</sup>

In deze rapporten dienen staten een waarheidsgetrouw beeld te schetsen van de uitvoering van hun verplichtingen onder het (H)ESH. Nationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties (met een raadgevende status bij de Raad van Europa en een bijzondere bekwaamheid inzake de besproken aangelegenheid) kunnen op de landenrapporten ook reageren, waarna deze samen met de geformuleerde opmerkingen publiek worden gemaakt (art. 23 ESH).

Daarna bestudeert het ECSR de landenrapporten (met de eventueel geformuleerde opmerkingen), waarbij het - vanuit juridisch standpunt<sup>19</sup> – nagaat of de staat in haar nationale wetgeving en praktijk de verdragsverplichtingen naleeft. Het Comité kan om meer informatie en opheldering verzoeken en, indien nodig, een bijeenkomst beleggen. Het ECSR stelt nadien zelf een rapport op met zijn conclusies. Die conclusies worden eveneens openbaar gemaakt en worden geacht een belangrijk (moreel) gezag te hebben.

---

<sup>16</sup> R.C. CHURCHILL & U. KHALIQ, "The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?", *European Journal of International Law* 2004, 423 en F. DECLERCQ & A. LAMINE, "L'effectivité des droits économiques et sociaux entre les mains de nouveaux juges. Etude critique de deux procédures de réclamation internationales" in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSEMONT & G. VAN LIMBERGHEN, *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer / Charte Sociale Européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Brugge, die Keure, 2016, 44.

<sup>17</sup> H. CULLEN, "The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights", *Human Rights Law Review* 2009, 62.

<sup>18</sup> F. DECLERCQ & A. LAMINE, "L'effectivité des droits économiques et sociaux entre les mains de nouveaux juges. Etude critique de deux procédures de réclamation internationales" in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSEMONT & G. VAN LIMBERGHEN, *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer / Charte Sociale Européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Brugge, die Keure, 2016, 43.

<sup>19</sup> Het ECSR is het enige orgaan dat bevoegd is om het Handvest juridisch te interpreteren, inclusief of een staat voldoet aan haar verplichtingen. Het Comité van Ministers maakt daarentegen een 'politieke' beoordeling.

De conclusies worden vervolgens - samen met het landenrapport - aan een subcomité van het Comité van Ministers ('Regeringscomité')<sup>20</sup> overgemaakt (art. 24 ESH), om een beslissing van het Comité van Ministers voor te bereiden. Op basis van de rapporten van het Comité van onafhankelijke deskundigen, van het landenrapport en eventueel bijkomende consultatie van relevante NGO's, selecteert het situaties die naar haar mening tot aanbevelingen aan de betrokken verdragsstaat aanleiding moeten geven. Op basis hiervan kan het Comité van Ministers - met een meerderheid van twee derde van zijn leden en na raadpleging van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa - alle noodzakelijke aanbevelingen doen aan de betrokken verdragsstaat (art. 28 ESH). Naast een beslissing door het ECSR (waarin deskundigen zetelen) kan met andere woorden ook vanuit het politieke orgaan van de Raad van Europa een aanbeveling worden geformuleerd.<sup>21</sup>

Aangezien België artikel 31 (H)ESH (recht op huisvesting) niet ratificeerde, bespreken de Belgische rapporten dit verdragsrecht logischerwijze niet. De Belgische Staat ratificeerde echter wel andere bepalingen met een invloed op huisvesting (zoals artikel 16 (H)ESH) inzake het recht van gezinnen op sociale, wettelijke en economische bescherming), waardoor het ECSR zich toch uitlaat over de realisatie van het recht op huisvesting (zie hierna). De landenrapporten zijn bijgevolg bijzonder relevant om onder meer na te gaan hoe het ECSR het recht op huisvesting invult en hoe het de huisvestingssituatie in België beoordeelt.

## C.2 Collectieve klachtenprocedure

Het Aanvullend Protocol van 1995 introduceerde een klachtensysteem dat complementair is aan de rapportageverplichting. Zo is de klachtenprocedure korter en gericht op meer concrete situaties. Ook kan het ECSR de situatie, in vergelijking met de rapporteringsprocedure, grondiger bestuderen, onder meer doordat de indienende organisatie informatie en/of bewijzen kan leveren waarover het Comité niet beschikt via het rapportagesysteem.<sup>22</sup>

Individuele burgers kunnen geen klacht indienen: het klachtrecht is gereguleerd en 'collectief' van aard.<sup>23</sup> De mogelijkheid om een klacht in te dienen komt toe aan a) internationale werknemers- en werkgeversorganisaties; b) internationale ngo's die een raadgevende status hebben bij de Raad van Europa en door het Regeringscomité hiertoe op een speciale lijst zijn geplaatst; en c) nationale representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties (artikel 1 Aanvullend Protocol).<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Het Subcomité bestaat uit vertegenwoordigers van elke verdragsstaat en waarnemers – met raadgevende stem - van internationale organisaties.

<sup>21</sup> In de praktijk is dit eerder een (minder krachtige) 'resolutie'.

<sup>22</sup> D. CUYPERS, S. KEUNEN & S. VAN DAMME, "Het Herzien Europees Sociaal Handvest en de verbetering van de mensenrechtenpositie van personen met een handicap", *TSR* 2016, 28-29, met verwijzing naar G. MAES, "Collectief klachtenrecht bij het Europees Sociaal Handvest: overzicht van rechtspraak 1998- 2002", *TSR* 2005, 11 en ECSR 9 september 1999, *International Commission of Jurists t. Portugal*, nr. 1/1998, § 10-12.

<sup>23</sup> F. DECLERCQ & A. LAMINE, "L'effectivité des droits économiques et sociaux entre les mains de nouveaux juges. Etude critique de deux procédures de réclamation internationales" in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT & G. VAN LIMBERGHEN, *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer / Charte Sociale Européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Brugge, die Keure, 2016, 45.

<sup>24</sup> Staten hebben ook de mogelijkheid om het klachtrecht toe te kennen aan andere representatieve nationale ngo's die een bijzondere bekwaamheid hebben inzake relevante aangelegenheden (artikel 2 Aanvullend Protocol). België maakte hiervan echter geen gebruik (alleen Finland deed dit wel).



Vooraleer het ECSR een klacht zal behandelen, zal het een besluit nemen over de ontvankelijkheid ervan. Het protocol en het Procedurereglement van het ECSR bepalen daartoe een aantal voorwaarden waaraan een klacht moet voldoen. Het gaat onder meer om volgende vereisten<sup>25</sup>:

- De klacht dient schriftelijk te worden ingediend en getekend zijn door een persoon die de organisatie die de klacht indient kan vertegenwoordigen;
- De desbetreffende organisatie mag de klacht alleen indienen indien zij een bijzondere bekwaamheid (of expertise) heeft in de domeinen waarop de klacht betrekking heeft;
- De klacht moet aangeven voor welke verdragsbepalingen er een (vermeende) inbreuk is, waarbij het moet gaan om bepalingen die de lidstaat binden;<sup>26</sup>
- De klager moet aangeven op welke manier de betrokken staat verplichtingen uit het Handvest niet zou nakomen;<sup>27</sup>

Daartegenover staat dat het niet nodig is om een slachtoffer van de inbreuk te kunnen aanwijzen, wat samenhangt met het collectief karakter van de klacht. In tegenstelling tot wat het geval is bij een klacht voor bijvoorbeeld het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is het ook niet nodig om voorafgaand alle interne (nationale) rechtsmiddelen uit te putten vooraleer de klacht ontvankelijk zou zijn<sup>28</sup>.

Wanneer de klacht ontvankelijk is, volgt een procedure ten gronde. De organisatie die de klacht indient en de betrokken staat worden uitgenodigd om schriftelijk te reageren. Het verdere verloop is vergelijkbaar met de rapporteringsprocedure, waarbij het ECSR de klacht juridisch onderzoekt en een uitspraak zal doen.

Lidstaten moeten beslissingen van het ECSR in principe naleven, maar deze beslissingen zijn – bij gebrek aan rechtsmacht om sancties op te leggen – niet juridisch afdwingbaar. Hoewel de oordelen zeker ‘gezaghebbend’ zijn, worden ze in de rechtsleer beschouwd als ‘*declaratory decisions*’.<sup>29</sup>

#### D. Belgische precedentes

Op heden zijn tegen België twaalf klachten ingesteld bij het Europees Comité voor Sociale rechten. In negen procedures nam het ECSR reeds een beslissing, waarna het Comité van Ministers telkens ook aanbevelingen formuleerde.<sup>30</sup> Het gaat om volgende zaken:

---

<sup>25</sup> Zie o.a. artikel 3 en artikel 4 Aanvullend Protocol van 1995 en regel 23 ev. Procedureglement voor een volledig overzicht. Het Procedurereglement is beschikbaar op <https://rm.coe.int/rules-rev-320-en/1680a2c899>. Zie ook: RAAD VAN EUROPA, *Digest of the case law of the European committee of social rights*, Straatsburg, Raad van Europa, 2018, 18 ev.

<sup>26</sup> Bij een klacht omtrent een bepaling waardoor een lidstaat niet gebonden is, zal het ECSR de klacht met andere woorden als niet-ontvankelijk aanzien. Bv. ECSR 13 oktober 1999, *European Federation of Employees in Public Services t. Griekenland*, nr. 3/1999.

<sup>27</sup> H. CULLEN, “The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights”, *Human Rights Law Review* 2009, 63-65.

<sup>28</sup> D. CUYPERS, S. KEUNEN & S. VAN DAMME, “Het Herzien Europees Sociaal Handvest en de verbetering van de mensenrechtenpositie van personen met een handicap”, *TSR* 2016, 27.

<sup>29</sup> R. BRILLAT, “The European Social Charter and monitoring its implementation”, in N. ALIPRANTIS & I. PAPAGEORGIOU (eds.), *Social rights at European, regional and international level. Challenges for the 21st century*, Brussel, Bruylant, 2010, 45 en 50, Y. DONDERS, “Europa’s voorvechter van economische en sociale rechten. Het Europees Comité voor Sociale Rechten”, *Ars Aequi* 2014, 253-261 en H. CULLEN, “The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights”, *Human Rights Law Review* 2009, 66.

<sup>30</sup> Dit met uitzondering van de meest recente klacht, waarover het ECSR pas begin 2021 een beslissing nam.

- ECSR 3 februari 2021, *International Federation for Human Rights (FIDH) and Inclusion Europe t. België*, nr. 141/2017<sup>31</sup>
- ECSR 6 december 2019, *University Women of Europe (UWE) t. België*, nr. 124/2016<sup>32</sup>
- ECSR 29 maart 2018, *Mental Disability Advocacy Center (MDAC) t. België*, nr. 109/2014<sup>33</sup>
- ECSR 18 maart 2013, *International Federation of Human Rights (FIDH) t. België*, nr. 75/2011<sup>34</sup>
- ECSR 23 oktober 2012, *Defence for Children International (DCI) t. België*, nr. 69/2011<sup>35</sup>
- ECSR 21 maart 2012, *FIDH t. België*, nr. 62/2010<sup>36</sup>
- ECSR 13 september 2011, *European Trade Union Confederation (ETUC)/ Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)/ Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique (CSC)/ Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) t. België*, nr. 59/2009<sup>37</sup>
- ECSR 9 mei 2005, *Centrale générale des services publics t. België*, nr. 25/2004<sup>38</sup>
- ECSR 7 december 2004, *World Organisation against Torture (OMCT) t. België*, nr. 21/2003<sup>39</sup>

Daarnaast zijn er drie hangende procedures, waarbij het ECSR de klacht al ontvankelijk verklaarde:

- *European Roma Rights Centre (ERRC) t. België*, nr. 195/2020<sup>40</sup>
- *European Roma Rights Centre (ERRC) t. België*, nr. 185/2019<sup>41</sup>

---

<sup>31</sup> Met betrekking tot artikel 15 (recht van mindervaliden op zelfstandigheid, sociale integratie en deelname aan de samenleving) en artikel 17 (recht van kinderen en jongvolwassenen op een sociale, wettelijke en economische bescherming), ook samen gelezen met artikel E (non-discriminatie).

<sup>32</sup> Met betrekking tot artikel 1 (recht op arbeid), artikel 4 §3 (recht van mannelijke en vrouwelijke werknemers op gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde) en artikel 20 (recht op gelijke kansen en gelijke behandeling ten aanzien van werkgelegenheid en beroepsuitoefening zonder discriminatie naar geslacht), samen gelezen met artikel E (non-discriminatie).

<sup>33</sup> Met betrekking tot artikel 15 (recht van mindervaliden op zelfstandigheid, sociale integratie en deelname aan de samenleving) en artikel 17 (recht van kinderen en jongvolwassenen op een sociale, wettelijke en economische bescherming).

<sup>34</sup> Met betrekking tot artikel 13 (recht op sociale en geneeskundige bijstand), artikel 14 (recht op het gebruik van diensten voor sociale zorg), artikel 15 (recht van mindervaliden op zelfstandigheid, sociale integratie en deelname aan de samenleving), 16 (recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming), ook samen gelezen met artikel E (non-discriminatie).

<sup>35</sup> Met betrekking tot artikel 7 §10 (bijzondere bescherming tegen gevaren voor lichaam en geest, voor kinderen en jeugdige personen), artikel 11 (recht op bescherming van de gezondheid), artikel 13 (recht op sociale en geneeskundige bijstand), artikel 16 (recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming), artikel 17 (recht van kinderen en jongvolwassenen op een sociale, wettelijke en economische bescherming) en artikel 30 (recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting), ook samen gelezen met artikel E (non-discriminatie).

<sup>36</sup> Met betrekking tot artikel 16 (recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming), artikel 30 (recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting) en artikel E (non-discriminatie).

<sup>37</sup> Met betrekking tot artikel 6 § 4 (recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden).

<sup>38</sup> Met betrekking tot artikel 6 § 1 en 2 (bevorderen van paritair overleg en de totstandkoming van een procedure voor vrijwillige onderhandelingen inzake loon en arbeidsvoorwaarden)

<sup>39</sup> Met betrekking tot artikel 17 (recht van kinderen en jongvolwassenen op een sociale, wettelijke en economische bescherming).

<sup>40</sup> Met betrekking tot artikel 1, §2 (recht op arbeid), artikel 11 (recht op bescherming van de gezondheid), artikel 12 (recht op sociale zekerheid), artikel 13 (recht op sociale en geneeskundige bijstand), artikel 16 (recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming), artikel 17 (recht van kinderen en jongvolwassenen op een sociale, wettelijke en economische bescherming), artikel 30 (recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting), artikel 31 (recht op huisvesting) en artikel E (non-discriminatie).

<sup>41</sup> Met betrekking tot artikel E (non-discriminatie) samen gelezen met artikel 1 (recht op arbeid), artikel 11 (recht op bescherming van de gezondheid), artikel 12 (recht op sociale zekerheid), artikel 13 (recht op sociale en geneeskundige bijstand), artikel 15, § 3 (recht van mindervaliden op zelfstandigheid, sociale integratie en deelname aan de samenleving), artikel 16 (recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische

– *European Youth Forum (YFJ) t. België*, nr. 150/2017<sup>42</sup>

Klachten die relevant zijn voor de beslissingspraktijk omtrent huisvesting worden in een volgend deel van dit rapport besproken (deel IV.).

---

bescherming) en artikel 17 (recht van kinderen en jongvolwassenen op een sociale, wettelijke en economische bescherming).

<sup>42</sup> Met betrekking tot artikel 4 (recht op een billijke verloning) en artikel 7, §5 (recht van jonge werknemers op een billijke verloning of passende uitkering).

## II. Verplichtingen onder het Handvest en federalisme

*Kan een focus op het Vlaamse woonbeleid volstaan voor een klacht bij het Europees Comité voor Sociale Rechten, gelet op het feit dat het huisvestingsbeleid in België quasi integraal aan de gewesten toegewezen is?*

Bij een collectieve klacht omtrent huisvesting en het woonbeleid rijst de vraag naar aansprakelijkheid voor niet-nakoming van internationale verplichtingen in het licht van de federale staatsstructuur van België<sup>43</sup>. Hoewel de (federale) staat verdragspartij is bij het (Herzien) Europees Sociaal Handvest, en zowel het recht van de Europese Unie als het EVRM van het idee uitgaan dat alleen België lidstaat is bij de Europese Unie en de Raad van Europa<sup>44</sup>, behoort de bevoegdheid over het huisvestingsbeleid immers in belangrijke mate toe aan de gewestelijke overheden.

### A. Kernelementen omtrent de bevoegdheidsverdeling inzake huisvesting

Met ingang van 1 oktober 1980 wordt de bevoegdheid over huisvesting door artikel 6, § 1, IV van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen (BWHI)<sup>45</sup> overgedragen naar de gewesten. Dit artikel luidde aanvankelijk dat de gewesten bevoegd waren voor *“de huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en de gezondheid”*

Traditioneel wordt aangenomen dat deze bevoegdheid als ‘ruim’ en ‘volledig’ moet worden uitgelegd.<sup>46</sup> Ook het Grondwettelijk Hof oordeelt dat aan de gewesten in beginsel de volledige bevoegdheid werd toegekend om regelen uit te vaardigen die eigen zijn aan de hun toegewezen bevoegdheden en dat de bevoegdheid inzake huisvesting als geheel naar de gewesten werd overgedragen.<sup>47</sup> Concreet gaat het onder meer om de bevoegdheid over sociale huisvesting (het uitwerken van het sociaal huurstelsel en het bepalen van de opdracht, de werking en het statuut van sociale woonactoren), diverse premiereregelingen (bijvoorbeeld huur- of renovatiesubsidies) en het leegstands- en woningkwaliteitsbeleid<sup>48</sup>.

De Zesde Staatshervorming (2014) breidde de gewestelijke bevoegdheid inzake huisvesting nog uit, vanuit de wens om een meer coherent beleid te kunnen voeren. Zo werden de gewesten tevens bevoegd voor de *“specifieke regels betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of*

---

<sup>43</sup> Voor het klimaatbeleid, waar weliswaar een vordering werd ingesteld voor een nationale rechtbank, zie: N. CELIS, “De Belgische klimaatzaak vanuit globaal perspectief: rechtsontwikkeling middels justitiële communicatie”, *Milieu- en Energierecht* 2021, 26.

<sup>44</sup> J. VANPRAET, “De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling” in B. SEUTIN & G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 3.

<sup>45</sup> BS 15 augustus 1980.

<sup>46</sup> Zie o.m.: C. HUBERLANT, “Quelques aspects juridiques des réformes institutionnelles”, in *Liber Amicorum Frédéric Dumon*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1983, 890; P. PEETERS, “Over de bevoegdheidsverdeling en de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van normen”, *RW* 1984-85, 712-713; P. PEETERS, “Enkele algemene problemen van bevoegdheidsverdeling en bevoegdheidsuitlegging na de tweede Belgische staatshervorming” in A. ALEN & L.P. SUETENS (eds.), *Zeven knelpunten na zeven jaar staatshervorming*, Brussel, Story-Scientia, 1988, 77

<sup>47</sup> zie o.m.: GwH 17 juni 1998, nr. 73/1998; GwH 30 maart 1999, nr. 40/1999; GwH 14 mei 2003, nr. 67/2003; GwH 30 juni 2004, nr. 115/2004; GwH 7 maart 2007, nr. 33/2007 en GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008.

<sup>48</sup> B. HUBEAU, T. VANDROMME & D. VERMEIR, “Het Huisvestingsbeleid” in B. SEUTIN & G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 85-120.

*delen ervan*".<sup>49</sup> Hiermee wordt het private (woning)huurrecht bedoeld (o.m. met betrekking tot hoofdverblijfplaatsen<sup>50</sup>). De Zesde Staatshervorming regionaliseerde bovendien (bijkomende) aspecten van de woonfiscaliteit (belastingverminderingen of -kredieten voor de eigen woning) en de bevoegdheid voor het regelen van de prijzen in de aangelegenheden die tot de materiële bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen behoren<sup>51</sup>, zodat de gewesten onder meer de woninghuurprijzen kunnen reglementeren<sup>52</sup>.

Daarnaast is het Vlaamse niveau (gewest of gemeenschap) bevoegd voor een aantal materies die nauw met de materie huisvesting verbonden zijn (of die huisvestingsaspecten kennen). Zo zijn de deelstaten onder andere bevoegd voor stedenbouw en ruimtelijke ordening, energiebeleid, leefmilieu, grond- en pandenbeleid en stads- en dorpsherwaardering, naast aspecten van maatschappelijk welzijn (zoals algemeen welzijnswerk<sup>53</sup>) en gezondheidsbeleid (zoals beschut wonen, rust- en verzorgingstehuizen).<sup>54</sup>

Bij de bevoegdheidsverdeling kunnen voorts nog twee bemerkingen worden geformuleerd. Ten eerste kent de Belgische staatsstructuur een aantal 'parallele' (en concurrerende) bevoegdheden, waarvoor iedere regelgever bevoegd is binnen de eigen bevoegdheidsfeer, zoals het gelijkkansenbeleid. Daardoor kan het Vlaams Gewest bijvoorbeeld maatregelen nemen tegen discriminatie op de woonmarkt.<sup>55</sup> Een ander voorbeeld is de bijstand aan personen in een bestaansonzekere situatie (zoals het beleid inzake daklozen), wat in principe een federale aangelegenheid is maar waarvoor het Vlaams Gewest wel degelijk initiatieven kan nemen, onder andere vanuit het woonbeleid (bijvoorbeeld door noodwoningen aan te bieden).<sup>56</sup>

Ten tweede voorziet de staatsstructuur in de mogelijkheid om beroep te doen op zogenaamde 'impliciete' bevoegdheden, waardoor de Parlementen in feite het bevoegdheidsdomein van een andere regelgever kunnen betreden. Een beroep op impliciete bevoegdheden is mogelijk indien (onder andere) dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden.<sup>57</sup> Vlaanderen maakte van

---

<sup>49</sup> De bevoegdheidsoverdracht van het federale naar het gewestelijke niveau trad in werking op 1 juli 2014 (art. 15 en 67 bijzondere wet Zesde Staatshervorming).

<sup>50</sup> *Parl.St.* Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, 82.

<sup>51</sup> Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3° BWHI.

<sup>52</sup> B. HUBEAU, T. VANDROMME & D. VERMEIR, "Het Huisvestingsbeleid" in B. SEUTIN & G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 117.

<sup>53</sup> Maatregelen die betrekking hebben op personen die in een bestaansonzekere situatie verkeren, waaronder daklozen, vallen daarentegen onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake maatschappelijk welzijn.

<sup>54</sup> Zie o.m.: T. OPGENHAFFEN, "Het beleid inzake maatschappelijk welzijn" in B. SEUTIN & G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, die Keure, 2017, 338; J. VAN NIEUWENHOVEN, "Het gezondheidsbeleid" in B. SEUTIN & G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, die Keure, 2017, 244 en T. VANDROMME, "De gewestelijke bevoegdheid huisvesting in het licht van specifieke woonvormen", *TBP* 2021, 194-197.

<sup>55</sup> S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 111-112.

<sup>56</sup> Volgens de Raad van State is de doelstelling van de maatregel van belang om uit te maken of het gaat om een gewestelijke aangelegenheid, dan wel een aangelegenheid van de gemeenschap of van de federale overheid. Wanneer het doel van een beleidsinitiatief is om het recht op wonen te realiseren, gaat het voor de Raad over de gewestelijke bevoegdheid inzake huisvesting. T. VANDROMME, "De gewestelijke bevoegdheid huisvesting in het licht van specifieke woonvormen", *TBP* 2021, 196, met verwijzing naar Adv.RvS nr. 25.688/2 van 16 december 1996 over een wetsvoorstel 'strekking om leegstaande onroerende goederen op de markt van de huurwoningen te brengen teneinde te kunnen voldoen aan de vraag naar woongelegenheden', 6-7 en Adv.RvS nr. 23.344/2 van 17 oktober 1994 over een voorstel van wet 'tot wijziging van artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet met het oog op de uitbreiding van het recht op een behoorlijke huisvesting', 9.

<sup>57</sup> Twee bijkomende voorwaarden zijn dat de aangelegenheid zich moet lenen tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag ervan op de bevoegdheid van de andere overheid slechts marginaal is.

de impliciete bevoegdheden bijvoorbeeld gebruik om eigen procedureregels uit te werken in huurgeschillen (zoals het ‘huurkortgeding’), ofschoon het procesrecht federale materie is.

Na de Zesde Staatshervorming blijven nog steeds bevoegdheidsrechtelijke aanknopingspunten inzake huisvesting bestaan op het federale niveau. Voorbeelden zijn onder meer elementen van fiscaliteit (BTW en inkomstenbelasting), het goederenrecht, het overeenkomstenrecht (waaronder het algemeen huurrecht en het verbintenissenrecht) en het vreemdelingenbeleid (met onder meer opvanginitiatieven voor vluchtelingen). Toch kan wel degelijk worden besloten dat de materie huisvesting (in ruime zin) bijna volledig toebehoort aan de deelstaten.

Dat de deelstaten (gewesten) het als hun opdracht zien om het recht op wonen te realiseren, blijkt overigens ook uit de gewestelijke huisvestingscodes, die de realisatie van dit grondrecht als uitgangspunt beschouwen. De Vlaamse Codex Wonen van 2021 bepaalt als missie voor het woonbeleid bijvoorbeeld: *“Iedereen heeft recht op menswaardig wonen. Daartoe moet de beschikking over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd.”*<sup>58</sup>

## B. In foro interno, in foro externo

Naast de kwestie van de bevoegdheidsverdeling is voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag van belang welke mogelijkheden, verantwoordelijkheden en beperkingen eventueel van toepassing zijn bij het aangaan en vooral het nakomen van internationale verplichtingen. Vrij typerend voor het Belgisch constitutionele bestel<sup>59</sup> is daarbij dat de Gewesten en Gemeenschappen als nevensgeschikt (en niet ‘ondergeschikt’) ten aanzien van de federale overheid worden aanzien. Daardoor zijn zij in beginsel ook op het internationale vlak bevoegd voor de aangelegenheden waarvoor zij intern bevoegd zijn. Dit is het principe *“in foro interno, in foro externo”*. Zoals verderop zal blijken, wordt dit principe echter niet volledig doorgetrokken.<sup>60</sup>

Een eerste aandachtspunt is de zogenaamde ‘verdragsbevoegdheid’. Daarbij wordt voor internationale verdragen een opdeling gemaakt tussen ‘exclusief federale’, ‘exclusief deelstatelijke’ en ‘gemengde’ verdragen, naargelang de bevoegdheden waarop het verdrag betrekking heeft<sup>61</sup>. Een exclusief federaal verdrag heeft logischerwijze louter betrekking op federale bevoegdheden en wordt door de Koning ondertekend en bekrachtigd (art. 167, § 2 Gw.). Voor de gemeenschaps- en gewestregeringen is dan weer een vergelijkbare regeling van toepassing voor aangelegenheden die tot hun exclusieve bevoegdheden horen (art. 127, § 1, al. 1, 3°, 128, § 1, al. 1, 130, § 1, al. 1, 4° en 167, § 3 Gw). Voor gemengde verdragen geldt echter een bijzondere regeling. Dit type verdragen wordt ook bekrachtigd door de Koning, maar hij kan dit slechts op voorwaarde dat de wetgevende vergaderingen van alle betrokken overheden hun instemming hebben gegeven.<sup>62</sup> Dit is ook logisch, gezien het *in foro interno*,

---

<sup>58</sup> Art. 1.5 Vlaamse Codex Wonen van 2021.

<sup>59</sup> T. VERELLEN, *EU Foreign Relations Federalism. A comparison with the United States, Canada and Belgium*, Leuven, KU Leuven, Doctoral Dissertation, 2019, 81.

<sup>60</sup> F. INGELAERE, “De internationale betrekkingen” in B. SEUTIN & G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 153 en J. WOUTERS, *Internationaal Recht in kort bestek* (3<sup>de</sup> editie), Mortsel, Intersentia, 2020, 17.

<sup>61</sup> C. BEHRENDT, *La ratification des traités internationaux: une perspective de droit comparé – Belgique*, Brussel European Parliament, 2020, 9-10.

<sup>62</sup> Voor wat betreft ratificatie, zie art. 12 van het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 betreffende gemengde verdragen, gesloten tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten krachtens art. 167, § 4 Gw. en art. 92bis, § 4ter, BWHI. Voor de ondertekening zullen alle bevoegde overheden in regel

*in foro externo*-beginsel en de regel dat verdragen in de Belgische rechtsorde slechts uitwerking krijgen indien parlementaire instemming werd verkregen van de bevoegde wetgevende vergadering (art. 167, § 2 Gw. resp. art. 167, § 3 Gw. en art. 16, § 1 BWHI).<sup>63</sup>

Voor de ratificatie van het (Herzien) Europees Sociaal Handvest werd zo voorafgaand de instemming van de deelstaten bekomen (zie eerder)<sup>64</sup>, waarna de Koning het Handvest bekrachtigde. Het feit dat hiervoor de medewerking van de Koning vereist is (en van het Waalse en Brusselse Gewest), betekent bijvoorbeeld ook dat het Vlaams Gewest in de toekomst niet zelfstandig zou kunnen beslissen om het recht op huisvesting (artikel 31 HESH) alsnog te ratificeren.<sup>65</sup>

Belangrijk is bovendien dat de Gemeenschappen en Gewesten, binnen de aangelegenheden die tot hun bevoegdheidsdomein behoren, niet alleen (mee) instaan voor het aangaan en bekrachtigen van verdragen, maar eveneens voor de uitvoering ervan. Zowel de federale overheid als de deelstaten hebben elk de opdracht om voor wat betreft de eigen bevoegdheden te zorgen voor de uitvoering van (gemengde) verdragen in de interne rechtsorde<sup>66</sup>. Omwille van de bevoegdheidsverdeling in België brengt het (Herzien) Europees Sociaal Handvest dus onmiskenbaar een aantal verplichtingen mee voor de deelstaten<sup>67</sup>.

Tegelijk kan alleen de federale staat worden aangesproken voor inbreuken op inter- of supranationale verplichtingen, zelfs wanneer de onrechtmatigheid voortvloeit uit een gedraging die tot de exclusieve bevoegdheid van een gemeenschap of een gewest behoort<sup>68</sup>. Het internationaal recht sluit in beginsel namelijk uit dat een staat zich zou beroepen op een bepaling van nationaal recht (zoals de regels inzake de bevoegdheidsverdeling) om zich te onttrekken aan internationale verplichtingen.<sup>69</sup> Het Europees Hof van Justitie stelt in vaste rechtspraak bijvoorbeeld dat een lidstaat zich niet kan beroepen op haar interne rechtsorde om de niet-naleving van EU-richtlijnen te verantwoorden.<sup>70</sup> In het internationaal gewoonterecht geldt verder als beginsel dat de gedraging van gelijk welk staatsorgaan wordt aanzien als een gedraging van de Staat zelf, ongeacht de functie van dit orgaan (bijvoorbeeld wetgevend of

---

dan weer een volmacht verlenen (art. 8). Bij gebrek aan goedkeuring door alle bevoegde wetgevende kamers, heeft het verdrag geen rechtsgevolgen in de interne rechtsorde en moet de toepassing ervan door de rechter worden geweigerd, zelfs al zou België op internationaal vlak gebonden zijn.

<sup>63</sup> J. WOUTERS, *Internationaal Recht in kort bestek* (3<sup>de</sup> editie), Mortsel, Intersentia, 2020, 31.

<sup>64</sup> Voor algemene mensenrechtenverdragen meent de Raad van State dat de deelstaten moeten instemmen, omdat mensenrechten geen zelfstandige aangelegenheid vormen, maar de realisatie ervan toekomt aan elke regelgever binnen de eigen materiële bevoegdheidsfeer (Adv. RvS 60.816/VR van 24 februari 2017 over een ontwerp van wet 'houdende instemming met het Protocol nr. 15 tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gedaan te Straatsburg op 24 juni 2013').

<sup>65</sup> N. MOONS, *The right to housing in Flanders-Belgium: international human rights law and concepts as stepping stones to more effectiveness*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 145.

<sup>66</sup> Hiermee wordt uiting gegeven aan de principiële neutraliteit ten opzichte van de interne constitutionele staatsstructuur. Zie: J. VANPRAET, "De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling" in B. SEUTIN & G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 4 en F. INGELAERE, "De internationale betrekkingen" in B. SEUTIN & G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 167.

<sup>67</sup> Voor een meer algemene bespreking omtrent de rol van de lokale en regionale overheden bij de implementatie van het (H)ESH, zie: L. J. QUESADA, "The role of local and regional authorities in the implementation of European Social Charter", *Lex Social: Revista De Derechos Sociales* 2018, 9.

<sup>68</sup> G.H. SCHERMERS & H. VAN HOUTTE, *Internationaal en Europees Recht*, Antwerpen, Kluwer, 1987, 283 en J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER & T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 1121.

<sup>69</sup> Art. 27 van het Verdrag van Wenen over het verdragenrecht van 23 mei 1969 (WVV).

<sup>70</sup> Bv. HvJ 6 juli 2000, C-236/99, punt 23. Zie ook: F. INGELAERE, "De internationale betrekkingen" in B. SEUTIN & G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 189.

uitvoerend), de positie die het in de organisatie van de Staat inneemt en de hoedanigheid als orgaan van de centrale overheid dan wel van een deelstaat.<sup>71</sup>

Als tegengewicht voor de autonomie van de gemeenschappen en gewesten, waarvoor de federale staat dus wel aanspreekbaar kan zijn, en vanuit de wens om de eenheid en coherentie van het Belgisch buitenlands beleid te bewaken, wordt het *in foro interno, in foro externo*-beginsel echter niet volledig doorgetrokken. Deelstaten hebben in feite geen volledige internationale rechtspersoonlijkheid: het is de Belgische federale staat die in beginsel andere internationale rechtspersonen voor een inter- of supranationaal rechtscollege dient te dagvaarden<sup>72</sup>. Ook kan de Koning zich verzetten tegen de verdragsinitiatieven van de deelstaten (art. 81, §§ 1-4 BWHI) en behoudt hij 'de leiding van de buitenlandse betrekking' (art. 167, § 1, eerste lid, Gw.), wat volgens Velaers onder meer inhoudt dat de Koning de bevoegdheid heeft om de nakoming van de internationale verplichtingen van België en van zijn deelstaten te bewaken<sup>73</sup>. De Grondwet voorziet verder een substitutiemechanisme in geval van veroordeling door inter- of supranationale rechtscolleges (art. 169 Gw. en art. 16, § 3, BWHI).<sup>74</sup> De Zesde staatshervorming breidde dit mechanisme nog uit voor procedures inzake klimaatverandering.<sup>75</sup> In principe kan het echter alleen worden toegepast bij een procedure voor een internationaal of supranationaal *rechtscollege* (zoals het EHRM of het Hof van Justitie). Bij een quasi-jurisdictioneel toezicht, zoals bij de collectieve klachtenprocedure van het (Herzien) Europees Sociaal Handvest, is het substitutiemechanisme niet van toepassing (er komt desgevallend geen juridisch bindende uitspraak tot stand).<sup>76</sup>

Bovendien zijn voor het (H)ESH geen specifieke samenwerkingsakkoorden tussen de federale staat en de deelstaten van toepassing omtrent vertegenwoordiging en aanspreekbaarheid van België.<sup>77</sup> Voor het Europees Comité voor Sociale Rechten zijn bijgevolg de algemene principes uit het internationaal (gewoonte)recht en het Belgisch constitutioneel bestel van toepassing.

### C. Toezicht door het ECSR m.b.t. België

Uit de voorgaande analyse kunnen we opmaken dat deelstaten verplichtingen hebben bij de uitvoering van het (Herzien) Europees Sociaal Handvest, maar dat het in deze wel degelijk de Belgische overheid is die aanspreekbaar is voor een eventuele schending van de verdragsverplichtingen. Het is België die als verdragsstaat bij het HESH - en de Raad van Europa - dient te worden aangesproken. De federale overheid zal dus 'de leiding nemen' en de deelstaten betrekken voor de aangelegenheden die tot hun materiële bevoegdheden behoren, zoals voor toelichting bij de manier waarop ze uitvoering hebben

---

<sup>71</sup> Art. 4, § 1 Articles on State Responsibility.

<sup>72</sup> Voor het Hof van Justitie, zie bijvoorbeeld: P. VAN NUFFEL, "What's in a Member State? Central and decentralised Authorities before the Community Courts?", *CMLRev* 2001, 880.

<sup>73</sup> J. VELAERS, "'In forno interno et in forno externo': de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten" in F. JUDO & G. GEUDENS (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Brussel, Larcier, 2006, 10-11.

<sup>74</sup> Kortweg houdt dit in dat de federale overheid zich tijdelijk in de plaats kan stellen van een deelstaat voor de uitvoering van het beschikkende gedeelte van de uitspraak waarbij België veroordeeld werd voor de niet-nakoming van een internationale verplichting door een deelstaat. Als toepassingsvoorwaarde is onder meer vereist dat de deelstaat in kwestie betrokken is geweest bij de procedure, vanaf het ontstaan van het geschil.

<sup>75</sup> Voor gevallen waarin wordt vastgesteld dat deelstaten hun verplichtingen niet nakomen onder het Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering of onder de Europese verplichtingen inzake emissie van broeikasgassen. Zie: L. LAVRYSEN, "De 'Zesde Staatshervorming' en de milieubescherming", *TMR* 2014, 284-287.

<sup>76</sup> C. BEHRENDT, *La ratification des traités internationaux: une perspective de droit comparé – Belgique*, Brussel European Parliament, 2020, 12-13.

<sup>77</sup> Gebaseerd op het overzicht in J. WOUTERS, *Internationaal Recht in kort bestek* (3<sup>de</sup> editie), Mortsel, Intersentia, 2020, 23 ev.



gegeven aan de verplichtingen uit het (H)ESH. Dit laatste blijkt ook uit de manier waarop het Comité zijn toezicht met betrekking tot België organiseert, en dit zowel wat betreft de rapporterings- als de klachtenprocedure.

Voor de materie huisvesting maakt het Comité bijvoorbeeld telkens een rapport op voor ‘België’, maar zal het, gezien de bevoegdheidsverdeling, de situatie in elk gewest bekijken. In zijn rapport van 5 december 2019 inzake het recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming, inclusief gezinshuisvesting, bespreekt het Comité bijvoorbeeld voor elk van de drie gewesten aspecten van het huisvestingsbeleid.<sup>78</sup>

Ook in de klachtenprocedure oordeelde het ECSR - in overeenstemming met internationaal recht<sup>79</sup> - dat de hoofdverantwoordelijkheid om het HESH te implementeren in België bij de federale overheid berust. In Belgische zaken<sup>80</sup>, net als in dossiers met betrekking tot andere landen<sup>81</sup>, herinnert het ECSR telkens aan het principe dat, ook wanneer het nationale recht opdrachten of verantwoordelijkheden aan lokale of regionale instanties toevertrouwt, het toch de staten die partij zijn bij het Handvest die gebonden blijven aan de hieruit voortvloeiende internationale verplichtingen.

Tegelijk maakt het Comité daarbij wel degelijk een toetsing van het beleid in de deelstaten en kan een focus op dit beleid ook volstaan voor een collectieve klacht tegen België. Dit laatste wordt bevestigd door eerdere collectieve klachten. Een recent (2021) voorbeeld is de zaak *International Federation for Human Rights (FIDH) and Inclusion Europe t. België*, waarin de Belgische overheid werd veroordeeld voor een schending van het recht op inclusief onderwijs voor kinderen met een verstandelijke beperking in de Franse gemeenschap<sup>82</sup>.

Naar internationaal recht moet met andere woorden ‘België’ worden aangesproken voor gedragingen van (een van) zijn deelstaten (Vlaanderen), hoewel huisvesting naar intern recht een regionale materie is. Dat een focus op Vlaanderen volstaat, hangt dan weer samen met de federale staatsstructuur en de interne bevoegdheidsverdeling: de bevoegdheid om maatregelen te nemen ter realisatie van het recht op wonen behoort (in hoofdzaak) aan de gewesten toe. Het gevolg is dat de opdracht om de internationale verplichtingen uit het (Herzien) Europees Sociaal Handvest uit te voeren op dit vlak, wat Vlaanderen betreft, ook (in hoofdzaak) een Vlaamse aangelegenheid is.

---

<sup>78</sup> ECSR 5 december 2019, *Landenrapport België m.b.t. artikel 16* (Conclusion).

<sup>79</sup> Art. 27 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties van 21 maart 1986, BS 25 december 1993.

<sup>80</sup> ECSR 21 maart 2012, *FIDH t. België*, nr. 62/2010, § 54-55 (Decision on the merits) en ECSR 18 maart 2013, *FIDH t. België*, nr. 75/2011, § 54-55 (Decision on the merits).

<sup>81</sup> Bv. ECSR 19 maart 2013, *EUROCEF t. Frankrijk*, nr. 82/2012, §59 (Decision on the merits).

<sup>82</sup> ECSR 3 februari 2021, *FIDH en Inclusion Europe t. België*, nr. 141/2017 (Decision on the merits).

### III. Formele status van het (H)ESH

*Welke gevolgen kan de niet-ratificatie door België van artikel 31 van het ESH (mbt. het beperken van dakloosheid en de toegankelijkheid en betaalbaarheid van huisvesting) hebben op een eventuele klacht inzake het Vlaamse woonbeleid en kunnen die gevolgen in voldoende mate ondervangen worden door de engagementen die voortvloeien uit artikelen 16, 30 en E, of eventuele andere bepalingen van het Handvest?*

#### A. Algemene principes

Bij multilaterale verdragen, zoals het (Herzien) Europees Sociaal Handvest, is het voor verdragsstaten in principe mogelijk een voorbehoud te formuleren, tenzij het verdrag zelf dit met zoveel woorden verbiedt.<sup>83</sup>

In het internationaal recht (Verdrag van Wenen) wordt een voorbehoud ('*reservation*' of '*réserve*') omschreven als: '*een eenzijdige verklaring, ongeacht haar bewoording of haar benaming, afgelegd door een Staat wanneer hij een verdrag ondertekent, bekrachtigt, aanvaardt of goedkeurt of daartoe toetreedt, waarbij hij te kennen geeft het rechtsgevolg van zekere bepalingen van het verdrag in hun toepassing met betrekking tot deze Staat uit te sluiten of te wijzigen*'.<sup>84</sup>

Het Verdrag Wenen voorziet tevens een regeling omtrent de rechtsgevolgen voor de staat in kwestie en voor andere verdragspartijen. In regel wijzigt het voorbehoud voor de lidstaat die het voorbehoud formuleerde, in de betrekkingen met de andere verdragspartijen, de verdragsbepalingen waarop het betrekking heeft, in de mate voorzien in het voorbehoud.<sup>85</sup> Bij een uitsluiting van een bepaling zal deze bepaling bijvoorbeeld niet van kracht zijn. In de relatie met staten die bezwaar formuleerden, maar die zich niet verzetten tegen de inwerkingtreding van het verdrag, zijn de bepalingen waarop het voorbehoud betrekking heeft, niet van toepassing in de mate voorzien in het voorbehoud.<sup>86</sup> Een voorbehoud brengt verder geen wijzigingen mee wat betreft de werking van het verdrag tussen andere partijen.<sup>87</sup> Een voorbehoud, net als een bezwaar tegen een voorbehoud, kan op elk ogenblik worden ingetrokken, tenzij het verdrag anders bepaalt.<sup>88</sup>

#### B. De status van het (H)ESH in België

Het Europees Sociaal Handvest en het latere Herzien Europees Sociaal Handvest zijn zoals eerder vermeld '*à la carte*'-verdragen, waarbij verdragsstaten (deels) zelfs kunnen bepalen door welke verbintenissen uit het verdrag ze gebonden zijn. Voor andere bepalingen kunnen ze een voorbehoud formuleren.

---

<sup>83</sup> Een dergelijk verbod wordt, zeker in recente multilaterale verdragen, bij het verdrag voorzien om ongewenste fragmentatie te vermijden. Zie bijvoorbeeld artikel 27 van de Overeenkomst van Parijs van 12 december 2015 (inzake het internationaal klimaatbeleid).

<sup>84</sup> Art. 2, § 1, sub d van het Verdrag van Wenen over het verdragenrecht van 23 mei 1969 (WVV).

<sup>85</sup> Art. 21, § 1, sub a WVV.

<sup>86</sup> Art. 21, § 3 WVV.

<sup>87</sup> Art. 21, § 2 WVV.

<sup>88</sup> Art. 22, §§ 1 en 2 WVV en J. WOUTERS, *Internationaal Recht in kort bestek* (3<sup>de</sup> editie), Mortsel, Intersentia, 2020, 89.

België heeft daarbij nagenoeg het volledige Europees Sociaal Handvest (met uitzondering van art. 20) en het Aanvullende Protocol van 1998 aanvaard.

Voor het HESH aanvaardt België het merendeel van de bepalingen, maar het formuleerde ook voorbehouden omtrent enkele artikelen. Zo is een voorbehoud gemaakt voor art. 19, § 12 (bevorderen en vergemakkelijken van onderwijs aan kinderen van migrerende werknemers in hun moedertaal), art. 23 (recht van ouderen op sociale bescherming), art. 24 (recht op bescherming bij ontslag), art. 27, § 3 (gezinsverantwoordelijkheden als dusdanig geen geldige reden voor ontslag) en art. 31 (recht op huisvesting). Voor wat betreft het recht op huisvesting houdt dit voorbehoud meer bepaald verband met de inschatting dat de verbintenissen uit deze bepaling – destijds - mogelijk niet haalbaar zouden zijn. Tegelijk werd wel de opening gelaten voor een ratificatie op een later tijdstip.<sup>89</sup>

Artikel 4 Aanvullend Protocol van 1995 bepaalt de specifieke rechtgevolgen van een voorbehoud in het kader van de klachtenprocedure: klachten kunnen – logischerwijze - alleen betrekking hebben op bepalingen die door de gevatte lidstaat zijn aanvaard.<sup>90</sup> In principe kan België dan ook niet worden aangeklaagd op basis van artikel 31 HESH voor het Europees Sociaal Comité. Wanneer deze bepaling toch wordt ingeroepen, zal het Comité de klacht niet ontvankelijk verklaren.

Zo herinnerde het ECSR er in een recent dossier (ECSR 29 juni 2021, *European Roma Rights Centre (ERRC) t. België*) aan dat België een voorbehoud formuleerde omtrent artikel 31 HESH en dat een klacht alleen betrekking kan hebben op verdragsbepalingen die door de staat werden aanvaard<sup>91</sup>. Het comité verklaarde de klacht daarop onontvankelijk voor wat betreft vermeende inbreuken onder artikel 31 van het Handvest<sup>92</sup>. Het Comité bevestigde met andere woorden dat het voorbehoud van België bij artikel 31 HESH, conform het internationaal recht en het Aanvullend Protocol van 1995, tot gevolg heeft dat deze bepaling geen rechtsgrond biedt om België aan te spreken voor wat betreft de realisatie van het recht op huisvesting.

### C. Onderlinge verbondenheid van verdragsbepalingen

Hoewel de formele status (niet-aanvaard) van artikel 31 HESH - binnen het geschetste *à la carte*-systeem van voorbehouden - op het eerste gezicht dus tot een vrij eenvoudige conclusie leidt (geen verplichtingen voor België), is dit niet correct. Het (Herziene) Europees Sociaal Handvest is immers ook opgevat als een samenhangend stelsel van bepalingen, die onderling complementair zijn en elkaar soms overlappen, om een aantal overkoepelende doelstellingen te verwezenlijken (o.a. inclusie en menselijke waardigheid).<sup>93</sup> Tegenover de niet-ratificatie van artikel 31 HESH staat in de eerste plaats dan ook de vaststelling dat andere verdragsbepalingen, die een vergelijkbare bescherming bieden, door België wel zijn aanvaard.

---

<sup>89</sup> De memorie van toelichting bij de wet van 15 maart 2002 houdende instemming met het Herziene Europees Sociaal Handvest vermeldt hierover: “Het is niet zeker of de huidige wetgeving in België – ondanks initiatieven op het vlak van woonzekerheid – het recht op huisvesting waarborgt zoals dit in dit artikel wordt omschreven. De ratificatie ervan lijkt in de huidige stand van zaken dan ook niet aangewezen, maar kan in een later stadium misschien wel worden doorgevoerd”. Zie: *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-838/1, 9.

<sup>90</sup> P. DUCOULOMBIER, “The discretion of the states in choosing their commitments” in RAAD VAN EUROPA, *European Social Charter: discretion of the states*, Straatsburg, Raad van Europa, 2012, 15.

<sup>91</sup> Met verwijzing naar artikel 4 Aanvullend Protocol en ECSR 13 oktober 1999, *European Federation of Employees in Public Services (EUROFEDOP) t. Griekenland*, nr. 3/1999 (Decision on admissibility).

<sup>92</sup> ECSR 29 juni 2021, *European Roma Rights Centre (ERRC) t. België*, nr. 195/2020 (Decision on admissibility).

<sup>93</sup> J. -FR. AKANDJI-KOMBE, “Charte sociale européenne et procédure de réclamations collectives (1998 - 1er juillet 2008)”, *Journal de droit européen* 2008, 218-219.

Aansluitend wijst rechtsleer er op dat het Handvest in feite twee benaderingen (of twee types van bepalingen) uitwerkt. Enerzijds zijn er aantal specifieke, thematische rechten (zoals het recht op huisvesting of het recht op arbeid), anderzijds zijn er rechten die bescherming garanderen aan een bepaalde groep van begunstigen. Binnen dit tweede type van bepalingen gaat het onder meer om het recht van mindervaliden op zelfstandigheid, sociale integratie en deelname aan de samenleving (artikel 15), het recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming (artikel 16 HESH), het recht van kinderen en jongvolwassenen op een sociale, wettelijke en economische bescherming (artikel 17), het recht van migrerende werknemers en hun gezinnen op bescherming en bijstand (artikel 19) en het recht van ouderen op sociale bescherming (artikel 23).

Net omdat huisvesting een basisbehoefte is, kunnen in deze rechten vrijwel altijd ook rechten op het vlak van huisvesting worden gelezen. Voor mindervaliden zal de doelstelling van zelfstandigheid, sociale integratie en deelname aan de samenleving bijvoorbeeld niet worden gerealiseerd wanneer zij niet over huisvesting beschikken. Door de onderlinge verbondenheid van grondrechten komt het systeem van een *à la carte*-verdrag met andere woorden onder druk te staan.<sup>94</sup>

De vraag rijst hoe het Europees Comité voor Sociale Rechten omgaat met het spanningsveld tussen enerzijds geformuleerde voorbehouden (en de autonomie van staten om te kiezen door welke verplichtingen ze gebonden zijn) en anderzijds het gegeven van overlappende bepalingen (die de staat wél aanvaardde), samen met het gegeven dat het Handvest als een geheel moet worden opgevat.

In het algemeen geeft het Comité daarbij aan dat ze de autonomie van de staten niet wil miskennen (wat ook de legitimiteit van het mechanisme zou ondermijnen), maar dat zij (niettemin) kiest voor een holistische benadering, rekening houdend met de onderlinge verbondenheid van de verdragsbepalingen.<sup>95</sup> Zo stelt het ECSR in zijn beslissingen: *“The Charter was conceived as a whole and all its provisions complement each other and overlap in part. It is impossible to draw watertight divisions between the material scope of each article or paragraph. It therefore falls to the Committee to ensure at the same time that obligations are not imposed on States stemming from provisions they did not intend to accept and that the essential core of accepted provisions is not amputated as a result of the fact it may contain obligations which may also result from unaccepted provisions.”*<sup>96</sup>

Het ECSR zal er bij zijn interpretatie van het Handvest dus over waken dat aan staten geen verplichtingen worden opgelegd die voortvloeien uit niet-aanvaarde bepalingen. Anderzijds kan een voorbehoud ook niet tot gevolg hebben dat essentiële componenten van aanvaarde bepalingen buiten werking worden gesteld. Het Comité past daarmee het principe toe om verdragsbepalingen te goeder trouw uit te leggen, rekening houdend met de context en de achterliggende filosofie van het verdrag (dat als een geheel moet worden beschouwd en gericht is op menselijke waardigheid en inclusie).<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> N. BERNARD, “Le droit au logement dans la charte sociale révisée : à propos de la condamnation de la France par le comité européen des droits sociaux”, *Rev.trim.dr.h.* 2009, 1086.

<sup>95</sup> J. HOHMANN, *The right to housing. Law, concepts, possibilities*, Oxford, Hart Publishing, 2013, 53.

<sup>96</sup> ECSR 26 juni 2007, *Mental Disability Advocacy Center (MDAC) t. Bulgarije*, nr. 41/2007, § 9 (Decision on admissibility); ECSR 21 maart 2012, *International Federation on Human Rights (FIDH) t. België*, nr. 62/2010, § 45 (Decision on the merits) en N. BERNARD, B. HUBEAU & T. VANDROMME, “Het grondrecht op wonen: over de (hoge) ambities van het (Herziene) Europees Sociaal Handvest” in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSEMONT & G. VAN LIMBERGHEN, *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer / Charte Sociale Européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Brugge, die Keure, 2016, 190-191.

<sup>97</sup> Artikel 31, §1 WVV. Deze bepaling stelt: *“a treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose”*.

In een Griekse zaak oordeelde het Comité bijvoorbeeld dat in de verplichting om inspraak door werknemers te bevorderen omtrent het bepalen of verbeteren van de arbeidsomstandigheden, -organisatie en -omgeving (artikel 3, §1, a, Aanvullend Protocol 1988, dat door Griekenland aanvaard is) geen recht op collectief onderhandelen (het door Griekenland niet-aanvaarde artikel 6 HESH) kan worden gelezen.<sup>98</sup>

Vaak lijkt de gehanteerde interpretatietechniek, samen met het gegeven dat de verdragsbepalingen een complementair, overlappend karakter hebben, echter net tot een ruime benadering te leiden<sup>99</sup>. Zo wijst het ECSR al langer – onder meer in de Belgische landenrapporten – op de zeer nauwe band tussen artikel 16 en artikel 31 HESH. In een rapport van 2011 met betrekking tot België formuleerde het Comité bijvoorbeeld zeer duidelijk het standpunt dat artikel 16 en artikel 31 elkaar (gedeeltelijk) overlappen wat betreft het recht van gezinnen op een behoorlijke huisvesting.<sup>100</sup> Het Comité stelt ook dat zijn beslissingen inzake het recht op huisvesting nuttig zijn bij de interpretatie van artikel 16 HESH. Wat betreft gezinshuisvesting moet zo aan de noties ‘behoorlijke huisvesting’ en ‘gedwongen uithuiszetting’ een identieke invulling worden gegeven als onder artikel 31. Hoewel het personeel (artikel 16 is alleen van toepassing op gezinnen) en materieel (artikel 16 gaat ruimer dan huisvesting) toepassingsgebied verschilt, blijkt uit de beslissingspraktijk dus dat beide bepalingen voor wat betreft gezinshuisvesting een vergelijkbare, overlappende bescherming bieden.<sup>101</sup>

Aansluitend verwierp het ECSR in de zaak *ERRC t. Bulgarije* het verweer van Bulgarije dat een klacht omtrent de huisvestingssituatie onder artikel 16 HESH niet ontvankelijk zou zijn omdat het artikel 31 niet ratificeerde. Het Comité stelt in zijn beslissing: *“The Committee considers that the fact that the right to housing is stipulated under Article 31 of the Revised Charter, does not preclude a consideration of relevant housing issues arising under Article 16 which addresses housing in the context of securing the right of families to social, legal and economic protection. In this context and with respect to families, Article 16 focuses on the right of families to an adequate supply of housing, on the need to take into account their needs in framing and implementing housing policies and ensuring that existing housing be of an adequate standard and include essential services. The Committee considers that the exact delineation between Articles 16 and 31, in as much as this is relevant to the allegations made is to be considered when dealing with the merits.”*<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> ECSR 23 mei 2012, *General Federation of Employees of the National Electric Power Corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants’ Trade Union (ADEDY) t. Griekenland*, nr. 65/2011, § 39 (Decision on the merits).

<sup>99</sup> P. DUCOULOMBIER, “The discretion of the states in choosing their commitments” in RAAD VAN EUROPA, *European Social Charter: discretion of the states*, Straatsburg, Raad van Europa, 2012, 15.

<sup>100</sup> ECSR 9 december 2011, *Landenrapport België m.b.t. artikel 16* (Conclusion), met verwijzing naar ECSR 25 juni 2010, *COHRE t. Italië*, nr. 58/2009, §115 (Decision on the merits).

<sup>101</sup> Zie o.a. ECSR 8 december 2004, *ERRC t. Griekenland*, nr. 15/2003, §24 (Decision on the merits); ECSR 18 oktober 2006, *ERRC t. Bulgarije*, nr. 31/2005, §17 (Decision on the merits), ECSR 21 maart 2012, *FIDH t. België*, nr. 62/2010, § 46 en D. GAILIUTE, “Right to housing in the jurisprudence of the European Committee of Social Rights”, *Societal Studies* 2012, 1608. Het Comité stelt onder meer: *“like many other provisions of the Charter, Articles 16 and 31, though different in personal and material scope, partially overlap with respect to several aspects of the right to housing. In this respect, the notions of adequate housing and forced eviction are identical under Articles 16 and 31”*. In andere beslissingen herhaalt het Comité dat artikel 16 en artikel 31 elkaar overlappen wat gezinshuisvesting betreft, waarbij het uit de schending van artikel 31 afleidt dat er ook sprake is van een schending met betrekking tot het recht op gezinshuisvesting, gewaarborgd door artikel 16 (al dan niet samen gelezen met artikel E). Zie bv. ECSR 19 oktober 2009, *ERRC t. Frankrijk*, nr. 51/2008, § 89 (Decision on the merits) en ECSR 25 juni 2010, *COHRE t. Italië*, nr. 58/2009, § 115 en 132.

<sup>102</sup> ECSR 10 oktober 2005, *ERRC t. Bulgarije*, nr. 31/2005, §9 (Decision on admissibility).

Het feit dat (het niet-geratificeerde) artikel 31 HESH een recht op huisvesting bevat, sluit dus niet uit dat het Comité onder de toepassing van het (geratificeerde) artikel 16 HESH aspecten met betrekking tot huisvesting zou kunnen beoordelen.<sup>103</sup>

Naast artikel 16 HESH brengt het Handvest de materie huisvesting bovendien ook ter sprake onder het (door België aanvaarde) recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting (artikel 30 HESH), onder meer vanuit het perspectief dat dit een cruciaal beleidsdomein is in de strijd tegen armoede<sup>104</sup>, wat overigens reeds blijkt uit de tekst van het handvest zelf.<sup>105</sup>

De mate waarin staten effectief uitvoering geven aan hun verplichtingen onder artikel 30 is volgens het ECSR nauw verbonden met de realisatie van andere verdragsrechten zoals het recht op huisvesting. Zo leidde het Comité uit een schending van het recht op huisvesting een schending af van artikel 30 HESH, omdat hieruit bleek dat van een globale en gecoördineerde beleidsaanpak (hetgeen vereist is onder artikel 30) geen sprake kon zijn.<sup>106</sup> In andere beslissingen verduidelijkte het dan weer dat een schending van een (ander) verdragsrecht niet automatisch leidt tot een inbreuk op artikel 30, maar het bevestigde ook dat dit, onder bepaalde omstandigheden (wanneer de inbreuk wijst op een gebrek aan een gecoördineerde aanpak), wel degelijk relevant kan zijn.<sup>107</sup>

Specifiek voor wat betreft de gevolgen van de niet-ratificatie van artikel 31 HESH stelde (of beter: 'herhaalde') het ECSR in *FIDH t. België* bovendien dat *"the Charter was conceived as a whole and all its provisions complement each other and overlap in part (...) This is the case with the right to housing. The Committee therefore considers that its views on the scope of the obligations stemming from Article 31 may be useful where it comes to determining the scope of the obligations with regard to the right to housing arising from Articles 16 and 30."*<sup>108</sup>.

---

<sup>103</sup> Zie o.a. : N. MOONS, *The right to housing in Flanders-Belgium: international human rights law and concepts as stepping stones to more effectiveness*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 148; D. GAILIUTE, "Right to housing in the jurisprudence of the European Committee of Social Rights", *Societal Studies* 2012, 1608-1609 en N. BERNARD, "Le droit au logement dans la charte sociale révisée : à propos de la condamnation de la France par le comité européen des droits sociaux", *Rev.trim.dr.h.* 2009, 1086, met verwijzing naar J.-FR. AKANDJI-KOMBE, "Charte sociale européenne et procédure de réclamations collectives (1998 - 1er juillet 2008)", *Journal de droit européen* 2008, 219.

<sup>104</sup> ECSR 30 juni 2003, *Landenrapport Frankrijk m.b.t. art. 30 HESH* (Conclusion), waarin het Comité stelt dat: *"Le rapport (het Franse landenrapport) ne donne aucune précision sur les mesures prises dans les sphères mentionnées à l'article 30 – logement, formation, éducation, culture, assistance sociale et médicale. Pour ce qui est du logement, et notamment des questions touchant aux sans-abri et à l'expulsion, le Comité renvoie aux observations qu'il a formulées dans le cadre de l'article 31 de la Charte révisée. Il estime que le logement constitue un domaine d'action crucial dans la lutte contre la pauvreté et souhaiterait plus particulièrement savoir ce qui a été fait pour veiller à une bonne répartition spatiale des logements (sociaux) afin d'éviter de « ghettoïser » la pauvreté et l'exclusion sociale."* In latere uitspraken omtrent collectieve klachten werd deze zienswijze hernomen. Zie o.a.: ECSR 21 maart 2012, *FIDH t. België*, nr. 62/2010, § 200 (Decision on the merits)

<sup>105</sup> Artikel 30, a, HESH benoemt een aantal beleidsdomeinen waaraan de beleidsaanpak tegen armoede in het bijzonder aandacht moet besteden, waaronder huisvesting.

<sup>106</sup> ECSR 10 oktober 2009, *ERRC t. Frankrijk*, nr. 51/2008, § 95 (Decision on the merits), waarin het Comité stelt: *"The Committee considers that it is clear from its conclusions under Article 31 that the housing policy for Travellers is inadequate. It accordingly finds that France has failed to adopt a co-ordinated approach to promoting effective access to housing for persons who live or risk living in a situation of social exclusion"*.

<sup>107</sup> ECSR 24 januari 2018, *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) t. Frankrijk*, nr. 114/2015, § 84 en ECSR 19 maart 2013, *EUROCEF t. Frankrijk*, nr. 82/2012, §59 (Decision on the merits). In casu oordeelde het comité dat een vermindering van de kinderbijslag de bescherming onder artikel 16 HESH afbouwt, maar dat daarmee geen afbreuk werd aan de verplichting om een gecoördineerde aanpak tegen armoede te ontwikkelen.

<sup>108</sup> ECSR 21 Maart 2012, *FIDH t. België*, nr. 62/2010, §§ 43-46 (Decision on the merits).

De redenering die het Comité maakte voor artikel 16 HESH geldt dus ook voor artikel 30. Bovendien nam het ECSR dit standpunt in als een reactie op het verweer van België dat de niet-ratificatie van artikel 31 HESH zou betekenen dat het Comité op deze bepaling geen (indirect) beroep kan doen om zijn beslissing te onderbouwen.<sup>109</sup>

Ook voor andere verdragsbepalingen, die veelal gericht zijn op de bescherming van bepaalde groepen van begunstigen (zoals mindervaliden, kinderen en jongvolwassenen<sup>110</sup>, migrerende werknemers<sup>111</sup> en ouderen), wijst het Comité bovendien op het bestaan van zekere overlappingsen met artikel 31.<sup>112</sup>

Het feit dat België een voorbehoud formuleerde bij het recht op huisvesting (artikel 31 HESH) leidt dus in elk geval niet tot de conclusie dat het Europees Comité voor Sociale Rechten geen rekening zou kunnen houden met huisvestingsaspecten bij zijn beoordeling van andere verdragsbepalingen. Veeleer lijkt de kwestie te zijn om eventuele problematieken te kaderen binnen het - personeel en materieel - toepassingsgebied van aanvaarde bepalingen van het Handvest.

Zo is artikel 16 HESH gericht op de bescherming van *gezinnen*. Eerdere (succesvolle) klachten tegen België in het domein van huisvesting onder toepassing van artikel 16 (H)ESH waren dan ook sterk gericht op problemen die bepaalde gezinnen ondervinden.<sup>113</sup>

In rechtsleer wordt echter ook de inschatting gemaakt dat een ruimere klacht met betrekking tot de huisvestingssituatie in Vlaanderen mogelijk is onder toepassing van artikel 16 en artikel 30 HESH. Ter onderbouwing wordt onder andere verwezen naar een (ruime) klacht tegen Frankrijk (inzake uithuiszettingen, woningkwaliteit, betaalbaarheid, enzovoort).<sup>114</sup> In deze zaak stelde het Europees Comité voor Sociale Rechten namelijk vast dat er sprake was van een inbreuk op artikel 31, waarop het schendingen vaststelde van artikelen 16 en 30. Het ECSR oordeelde dat het huisvestingsbeleid te weinig tegemoet kwam aan de noden van de kwetsbare gezinnen, waardoor er bijgevolg ook sprake was van een inbreuk onder artikelen 16 en 30 HESH.

De logica die het Comité in deze zaak hanteerde, betekent dat het voor een beoordeling van de huisvestingssituatie onder artikelen 16 en 30 vooral nodig is dat een eventuele klacht is opgevat vanuit schendingen die samenhangen met de (specifieke) situatie van *personen in armoede of sociale uitsluiting* of van kwetsbare *gezinnen*. Mits aan die voorwaarde is voldaan, schat men de kans op een effectieve beoordeling door het ECSR van een 'ruime' klacht gunstig in.<sup>115</sup>

---

<sup>109</sup> N. MOONS, *The right to housing in Flanders-Belgium: international human rights law and concepts as stepping stones to more effectiveness*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 149, met verwijzing naar P. KENNA & M. JORDAN, "Housing rights in Europe: the Council of Europe leads the way", in P. KENNA (ed.), *Contemporary housing issues in globalized world*, Farnham, Ashgate, 2014, 131-132.

<sup>110</sup> ECSR 20 oktober 2009, *DCI t. Nederland*, nr. 47/2008, §71 en ECSR 24 januari 2018, *EUROCEF t. Frankrijk*, nr. 114/2015, § 173-177, waarin het Comité wijst op overlapping tussen artikel 31, §2 en artikel 17 voor wat betreft opvang van minderjarigen die onwettig op het grondgebied verblijven.

<sup>111</sup> ECSR 25 juni 2010, *COHRE t. Italië*, nr. 58/2009, waarin het Comité oordeelt dat een schending van artikel E samen gelezen met artikel 31 HESH ook een schending van artikel E samen gelezen met artikel 19, § 4 oplevert.

<sup>112</sup> Zie hiervoor de bespreking onder deel IV.

<sup>113</sup> Met name (discriminatie van) woonwagenbewoners en een gebrek aan aangepaste accommodatie voor sterk afhankelijke volwassen personen met een beperking, waardoor gezinnen zich verplicht zien om voltijds voor hun familielid te zorgen. Zie: ECSR 21 Maart 2012, *FIDH t. België*, nr. 62/2010 (Decision on the merits) en ECSR 18 maart 2013, *FIDH t. België*, nr.75/2011 (Decision on the merits).

<sup>114</sup> ECSR 5 December 2007, *International Movement ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 33/2006, §§156-170 (Decision on the merits).

<sup>115</sup> N. MOONS, *The right to housing in Flanders-Belgium: international human rights law and concepts as stepping stones to more effectiveness*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 150. Ook Vandromme stelt dat artikel 16 en artikel 30 'hun invloed uitoefenen' en dat daarmee 'belangrijke aspecten' van het recht op

De conclusie dat het ECSR zich bevoegd acht om uitspraken te doen over de huisvestingssituatie onder artikel 16 en artikel 30 HESH vindt ook bevestiging in de landenrapporten. In de laatste rapporten inzake het recht op bescherming van het gezin komt het Comité zo omwille van diverse huisvestingsaspecten tot de conclusie dat er sprake is van een schending. Het gaat onder meer om ongelijke behandeling ten nadele van personen van vreemde afkomst (Oostenrijk en Malta), een ontoereikend woonaanbod voor kwetsbare gezinnen (Ierland en Rusland)<sup>116</sup>, een gebrek aan wettelijke, procedurele waarborgen voor personen die worden getroffen door een dreigende uithuiszetting (Bosnië-Herzegovina, Estland, Hongarije en Roemenië) en de preciaire situatie van kwetsbare Roma gezinnen en woonwagenbewoners (België, Bulgarije, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Moldavië, Portugal, Roemenië, Rusland en Slowakije).<sup>117</sup>

---

wonen uit het HESH binnenkomen in de Belgische rechtsorde. Zie: T. VANDROMME, *Sociale huur. Een onderzoek naar de verhuring van woningen via de overheid als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Brugge, die Keure, 2019, 37.

<sup>116</sup> Voor België formuleert het Comité op dit vlak een voorbehoud en vraagt ze de staat om meer informatie voor wat betreft het aanbod aan sociale woningen, de slaagkans bij een kandidaatstelling en de gemiddelde wachttermijnen. Zie: ECSR 5 december 2019, *Landenrapport België m.b.t. artikel 16* (Conclusion).

<sup>117</sup> L.J. QUESADA, "Review of the European Committee of Social Rights' Case Law in 2018 en 2019", *Lex Social* 2020, 793.



## IV. Analyse van de beslissingspraktijk inzake huisvesting

*Welke lessen kunnen we trekken uit eerdere procedures bij het ECSR omtrent artikel 31 ESH of eventuele andere bepalingen van het Handvest die relevant zijn voor het beleidsdomein Wonen (in het bijzonder artikelen 16, 30 en E)?*

Eerdere beslissingen van het Europees Comité voor Sociale Rechten in collectieve klachten en in de landenrapporten bieden een belangrijk inzicht in de omvang en de aard van de verbintenissen die lidstaten hebben aangegaan onder het (Herzien) Europees Sociaal Handvest. We bespreken hierna beslissingen omtrent het recht op huisvesting, waarna ook artikel 16, artikel 30, artikel E en enkele specifieke huisvestingsaspecten onder nog andere verdragsbepalingen aan bod komen.

Hierbij dient weliswaar voor ogen te worden gehouden dat precedenten, en meer algemeen de beslissingspraktijk van het ECSR, niet tot ‘absoluut onveranderlijke’ of ‘vaste’ conclusies leiden, aangezien het Comité niet door eerdere beslissingen is gebonden (en de samenstelling van het Comité doorheen de tijd wijzigt).<sup>118</sup> Ook de omstandigheden op het terrein (hoe is de situatie in de lidstaat precies?), de onderbouwing van de klacht en de gevoerde (tegen)argumentatie zijn uiteraard erg belangrijk. Anderzijds zijn eerdere beslissingen wel degelijk richtinggevend, wat onder meer blijkt uit talrijke verwijzingen doorheen (nieuwe) beslissingen naar uitspraken uit het verleden.

Naast de beslissingen van het Comité in huisvestingsdossiers is het eerst en vooral nuttig om (beknopt) aandacht te besteden aan algemene methoden en principes die het Europees Comité voor Sociale Rechten hanteert bij de interpretatie van verdragsbepalingen. Hoewel het (H)ESH, als internationaal verdrag, onderworpen is aan de klassieke, algemene internationaalrechtelijke bepalingen inzake verdragsinterpretatie<sup>119</sup>, hanteert het Comité namelijk een aantal specifieke methodes die soms vrij bepalend zijn voor de uitlegging van het Handvest. Het Comité ent zijn interpretatie meer bepaald op methodes die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hanteert, vanuit het perspectief dat het Handvest, binnen het kader van de Raad van Europa, bedoeld is als ‘complementair’ met het EVRM.<sup>120</sup> Ook de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (Ecosoc-verdrag), beide uitgewerkt door de Verenigde Naties, zijn belangrijke inspiratiebronnen.<sup>121</sup>

### A. Algemene principes bij de toepassing van het Handvest

#### A.1 Interpretatiemethodes

In het algemeen stelt het ECSR dat het (Herziene) Europees Sociaal Handvest *‘een levend instrument is, dat gebaseerd is op de waarden van menselijke waardigheid, gelijkheid en solidariteit, en dat erop*

<sup>118</sup> J. HOHMANN, *The right to housing. Law, concepts, possibilities*, Oxford, Hart Publishing, 2013, 124.

<sup>119</sup> Opgenomen in het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het Verdragenrecht, BS 25 december 1993;

<sup>120</sup> Bv. ECSR 8 september 2004, *International Federation of Human Rights Leagues t. Frankrijk*, nr. 14/2003, § 27 en ECSR 7 december 2004, *World Organisation against Torture (OMCT) t. Ierland*, nr. 18/2003, § 42 en 60.

<sup>121</sup> RAAD VAN EUROPA, *Digest of the case law of the European committee of social rights*, Straatsburg, Raad van Europa, 2018, 40.

*gericht is om leven en betekenis te geven aan de fundamentele sociale rechten van alle mensen in Europa.*<sup>122</sup>

Hiermee kiest het ECSR in eerste instantie voor een teleologische interpretatie, wat inhoudt dat die interpretatie aan de verdragsbepalingen moet worden gegeven die het meest geschikt is om het voorwerp en het doel van het Verdrag te realiseren.<sup>123</sup> Het Comité wijst hierbij ook op waarden die aan het Handvest ten grondslag liggen, zoals menselijke waardigheid, gelijkheid en solidariteit. Op basis hiervan stelt het Comité voor wat betreft het recht op huisvesting (artikel 31 HESH) bijvoorbeeld dat noodopvang voor daklozen in overstemming moet zijn met de ‘menselijke waardigheid’, waaruit het vereisten afleidt op het vlak van basisvoorzieningen, net als minimale standaarden inzake hygiëne, veiligheid en gezondheid. Het louter aanbieden van een dak boven het hoofd volstaat dus niet: naast een – kwantitatief - voldoende ruim aanbod, vereist de menselijke waardigheid dat ook aan zekere kwaliteitsvereisten is voldaan (zie hierna).<sup>124</sup> Ook het gelijkheidsbeginsel, dat tevens uitdrukkelijk is ingeschreven in het Handvest (artikel E), vormt een belangrijk uitgangspunt bij beslissingen omtrent huisvesting. In *FEANTSA t. Frankrijk* oordeelde het ECSR bijvoorbeeld dat er sprake was van een schending van het recht op huisvesting, samen gelezen met artikel E, omdat de toegang tot een sociale woning voor migranten minder gunstig was (o.a. door een langere wachttijd) dan voor andere groepen van bewoners.<sup>125</sup>

Nauw verbonden hiermee is het uitgangspunt van ondeelbaarheid van grondrechten, of met andere woorden de idee dat de verdragsbepalingen één geheel vormen en – gezamenlijk – bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van het Handvest<sup>126</sup> en zelfs van grondrechten in het algemeen.<sup>127</sup> Binnen het geheel van erkende grondrechten heeft het grondrecht op huisvesting bovendien een bijzondere plaats. Het vloeit rechtstreeks voort uit de menselijke waardigheid en de realisatie ervan functioneert als een voorwaarde opdat andere rechten vervuld kunnen worden (*‘un droit-condition’*). Een recht op privacy of een recht op bescherming van het gezin kan bijvoorbeeld niet doeltreffend worden verwezenlijkt zonder huisvesting om van deze rechten te genieten.<sup>128</sup> Huisvesting is daarom

---

<sup>122</sup> In de zaak *International Federation of Human Rights Leagues t. Frankrijk* stelde het comité voor het eerst: “*It is a living instrument dedicated to certain values which inspired it: dignity, autonomy, equality and solidarity.*”, waarna dit een vast principe werd in de beslissingspraktijk.

<sup>123</sup> J. -FR. AKANDJI-KOMBE, “Charte sociale européenne et procédure de réclamations collectives (1998 - 1er juillet 2008)”, *Journal de droit européen* 2008, 220..

<sup>124</sup> ECSR 7 december 2005, *ERCC t. Italië*, nr. 27/2004, § 41 (Decision on the merits), ECSR 18 oktober 2006, *ERCC t. Bulgarije*, nr. 31/2005, § 51 en 56 (Decision on the merits), ECSR 5 december 2007, *ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 33/2006, § 77 en 150 (Decision on the merits) en ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 39/2006, § 87 en 167 (Decision on the merits).

<sup>125</sup> ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 39/2006 en H. CULLEN, “The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights”, *Human Rights Law Review* 2009, 78.

<sup>126</sup> F. DECLERCQ & A. LAMINE, “L’effectivité des droits économiques et sociaux entre les mains de nouveaux juges. Etude critique de deux procédures de réclamation internationales” in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT & G. VAN LIMBERGHEN, *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer / Charte Sociale Européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Brugge, die Keure, 2016, 60.

<sup>127</sup> Zo werd de invoering van economische, sociale en culturele rechten net onderbouwd vanuit de vaststelling dat burgers hun burgerlijke en politieke rechten niet kunnen uitoefenen wanneer niet aan basisbehoeften is voldaan. Zie bv.: P. KING “Can we use rights to justify housing provision”, *Housing, theory and society* 2000, 31.

<sup>128</sup> In dezelfde zin, zie ook: COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 4, CESCR, General Comment No 4: The right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant, 13 december 1991, *UN Doc. E/1992/23*, §7 en CESCR 17 juni, *I.D.G. t. Spanje*, nr. 2/2014, *UN Doc. E/C.12/55/D/2/2014*. In deze laatste zaak stelt het VN Comité onder meer: “*The human right to adequate housing is a fundamental right central to the enjoyment of all economic, social and cultural rights and is inextricably linked to other human rights, including those set forth in the*

te beschouwen als een fundament voor de realisatie van de doelstellingen van het (H)ESH, met name menselijke waardigheid, sociale inclusie en participatie aan de samenleving, en draagt ook bij aan het uitwissen van sociaaleconomische ongelijkheid.<sup>129</sup>

Verder wijst het Comité, net als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bij de uitlegging van het EVRM<sup>130</sup>, er op dat het Handvest moet worden geïnterpreteerd zodat de er in vervatte rechten niet theoretisch of illusoir zijn, maar praktisch en effectief (het '*effet utile*' of effectiviteitsbeginsel).<sup>131</sup> Het doel moet zijn om een doeltreffende mensenrechtelijke bescherming - op het terrein - uit te werken. Uit het gegeven dat 'geen louter theoretische bescherming' wordt beoogd, leidt het Comité onder meer af dat het niet volstaat om wetgeving uit te vaardigen ten einde aan de verplichtingen onder het Handvest te voldoen, wanneer hierbij geen effectieve en nauwgezette controle of opvolging wordt uitgewerkt. Louter juridische maatregelen volstaan niet en moeten worden gekoppeld aan initiatieven op het terrein opdat de erkende verdragsrechten effectief worden gerealiseerd.<sup>132</sup> Voor een effectieve (progressieve) realisatie ervan moeten lidstaten de nodige middelen voorzien en operationele maatregelen uitwerken.<sup>133</sup>

Daarnaast stelt het ECSR dat het Handvest een 'levend instrument' is, waardoor het een dynamische interpretatie hanteert.<sup>134</sup> Dit laatste betekent dat het Comité verdragsbepalingen uitlegt in het licht van hedendaagse omstandigheden, waaronder (evoluties binnen) andere nationale en internationale (rechts)instrumenten.<sup>135</sup> In het algemeen stelt het Comité ook dat het HESH zoveel als mogelijk moet worden geïnterpreteerd in samenhang met andere regels van internationaal recht.<sup>136</sup> Het gaat dan over instrumenten binnen de Raad van Europa, maar ook daarbuiten.<sup>137</sup> Zo bieden uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, werkzaamheden van Europese Commissaris voor de Mensenrechten<sup>138</sup> en aanbevelingen van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa een

---

*International Covenant on Civil and Political Rights. The right to housing should be ensured to all persons irrespective of income or access to economic resources, and States parties shall take whatever measures are necessary to achieve the full realization of this right."*

<sup>129</sup> F. DECLERCQ & A. LAMINE, "L'effectivité des droits économiques et sociaux entre les mains de nouveaux juges. Etude critique de deux procédures de réclamation internationales" in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT & G. VAN LIMBERGHEN, *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer / Chartre Sociale Européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Brugge, die Keure, 2016, 51-52.

<sup>130</sup> Cfr. EHMR 9 oktober 1979, *Airey t. Ierland*, Publ.Hof, Serie A, Vol 32, § 24.

<sup>131</sup> Het comité wees reeds in zijn eerste beslissing op dit principe. Zie: ECSR 9 september 1999, *International Commission of Jurists (ICJ) t. Portugal*, nr. 1/1998, §32 (Decision on the merits).

<sup>132</sup> ECSR 4 november 2003, *International Association Autism-Europe t. Frankrijk*, nr. 13/2002, §53 (Decision on the merits) en ECSR 8 september 2009, *FEANTSA t. Slovenië*, nr. 53/2008, §28 (Decision on the merits).

<sup>133</sup> ECSR 5 december 2007, *ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 33/2006, §61 (Decision on the merits).

<sup>134</sup> ECSR 26 januari 2005, *World Organisation against Torture t. Griekenland*, nr. 17/2003, § 31 (Decision on the merits) en D.J. HARRIS, "Collective Complaints under the European Social Charter: Encouraging Progress?" in K.H. KAIKOBAD & M. BOHLANDER (eds.), *International Law and Power: Perspectives on Legal Order and Justice*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, 8.

<sup>135</sup> ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 39/2006, §64 (Decision on the merits).

<sup>136</sup> Bv. ECSR 1 juli 2014, *Conference of European Churches (CEC) t. Nederland*, nr. 90/2013, §69 (Decision on the merits) en ECSR 5 December 2007, *ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 33/2006, §69 (Decision on the merits), waarin het Comité vermeldt dat het erover waakt dat "*that its interpretation of article 31 is fully in line with the European Court of Human Rights' interpretation of the relevant provisions of the Convention*" (en het verwijst naar de McCann-rechtspraak).

<sup>137</sup> F. VANDAMME, "Reflections on social rights application: interest at stake and controversies behind the scenes", *Lex Social: Revista Juridica de los Derechos Sociales* 2021, 714-715 en 719.

<sup>138</sup> De Commissaris voor de Mensenrechten is ook een instantie die actief is binnen de Raad van Europa. De taak bestaat eruit om het bewustzijn rond mensenrechten te verhogen en toe te zien op de naleving van de overeenstemmende verplichtingen. Het gaat in feite om een '*early warning system*', waarbij de commissaris

inspiratiebron bij de uitlegging van de waarden die aan het Handvest ten grondslag liggen en/of van concrete verdragsbepalingen.<sup>139</sup> Het Comité verwijst echter ook onder andere naar instrumenten binnen de Verenigde Naties, waaronder het Ecosoc-verdrag en verschillende (meer) thematische verdragen (bijvoorbeeld het Kinderrechtenverdrag).<sup>140</sup>

Deze verschillende methodes en principes worden bij concrete dossiers soms gecombineerd. Zo onderbouwde het Comité in *DCI t. België* een toepassing van artikel 11 (recht op bescherming van de gezondheid) op minderjarige vreemdelingen, buiten de woordelijke bepalingen van het HESH om, door te stellen dat “*the purpose of the Charter, as a living instrument dedicated to the values of dignity, equality and solidarity, is to give life and meaning in Europe to the fundamental social rights of all human beings*”, waarna het argumenteerde dat: “*it is precisely in the light of that finding that the Committee considers [...] that a teleological approach should be adopted when interpreting the Charter, i.e. it is necessary to seek the interpretation of the treaty that is most appropriate in order to realize the aim and achieve the object of this treaty, not that which would restrict the Parties’ obligations to the greatest possible degree.*”<sup>141</sup>

## A.2 Aard van de verplichtingen uit het Handvest

De verdragsbepalingen uit het Handvest zijn geformuleerd als een opdracht voor de lidstaten.<sup>142</sup> Het HESH legt voor lidstaten bijvoorbeeld een verplichting op om maatregelen te nemen om de toegang tot menswaardige huisvesting te bevorderen.<sup>143</sup> Bepaalde verplichtingen vereisen daarbij een onmiddellijke realisatie, terwijl andere verplichtingen ‘progressief’ dienen te worden gerealiseerd,

---

plaatsbezoeken kan afleggen, rapporten uitbrengen en problematieken samen met het Comité van Ministers bij de staat kan aanklaarten en verder kan opvolgen. De activiteiten van de Commissaris kunnen zo relevante informatie opleveren omtrent de interpretatie van bepaalde rechten of de conformiteit met internationale verplichtingen.

<sup>139</sup> H. CULLEN, “The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights”, *Human Rights Law Review* 2009, 72-75. Op zijn beurt bevestigt het Europees Hof dat het EVRM gelezen moet worden met de internationale consensus in het achterhoofd, waaronder het (Herzien) Europees Sociaal Handvest, om een effectieve rechtsbescherming te bieden. Bv. EHRM 10 september 2020, *G.L. t. Italië*, § 51 en K. WILLEMS & M. SPINOY, “Recht op inclusief onderwijs: het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zet de puntjes op de i (van inclusief)”, *T.O.R.B.* 2020, 279.

<sup>140</sup> Bv. ECSR 24 januari 2018, *EUROCEF t. Frankrijk*, nr. 114/2015, §§ 43-47 (Decision on the merits).

<sup>141</sup> Omtrent het personele toepassingsgebied van het Handvest bepaalt § 1 van de Appendix bij het HESH dat vreemdelingen enkel de rechten uit de verdragsbepalingen genieten op voorwaarde dat ze onderdaan zijn van een andere verdragsstaat en ze bovendien hetzij rechtmatig verblijven op het grondgebied, hetzij er regulier werken. Op basis van de achterliggende waarden van het Handvest en de wens om aan de verdragsbepalingen een nuttig effect te verlenen, kwam het Comité in deze zaak echter tot de conclusie dat de verdragstekst niet noodzakelijk bepalend is. Zie: ECSR 23 oktober 2012, *DCI t. België*, nr. 69/2011, §29-34, W. VANDENHOLE, “Europese rechtspraak “Rechten van de mens” in kort bestek”, *RW* 2015-16, 915-916 en N. BERNARD, “Le droit au logement des migrants”, *Administration Publique* 2017, 39-40.

<sup>142</sup> Artikel 31 bepaalt bijvoorbeeld: “Teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op huisvesting, verbinden de Partijen zich ertoe maatregelen te nemen die tot doel hebben...”.

<sup>143</sup> Die verplichting heeft betrekking op handelingen door de staat zelf, maar o.m. vanuit het perspectief dat het moet gaan om ‘passende’ maatregelen erkent het ECSR eveneens dat staten ook maatregelen moeten nemen om burgers te beschermen tegen handelingen van derden (zoals andere burgers). Hoewel het ECSR de gekende drievoudige typologie van verplichtingen (*obligation to respect, obligation to protect, obligation to fulfill*) niet hanteert, wat het CESCR bijvoorbeeld wel doet, erkent het dus gelijkaardige verplichtingen. Zie: ECSR 6 december 2006, *MFHR t. Griekenland*, nr. 30/2005 (Decision on the merits) en J.FR. AKANDJI-KOMBE, “Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011)”, *Rev.trim.dr.h.* 2012, 571-572 en A. NOLAN, “Privatization and Economic and Social Rights”, *Human Rights Quarterly* 2018, 852.

waarbij lidstaten steeds stappen moeten blijven zetten om tot een 'ideale' situatie (een volledige realisatie van het grondrecht) te komen.

Het principe van een progressieve realisatie werd daarbij in eerste instantie erkend in beoordelingen van het VN-comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR)<sup>144</sup> maar ook in het Ecosoc-verdrag zelf<sup>145</sup>, dat bepaalt dat “*staten steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in het Ecosoc-verdrag erkende rechten moeten komen*”. Staten hebben echter ook ‘onmiddellijke’ verplichtingen die ze vanaf de inwerkingtreding van het verdrag moeten nakomen. Zo moeten lidstaten onder meer onmiddellijk stappen zetten ter verwezenlijking van het verdrag en moeten ze bij de uitwerking van maatregelen de principes van gelijkheid en non-discriminatie in acht nemen.<sup>146</sup>

Onder toepassing van het (H)ESH zijn er eveneens onmiddellijk te realiseren verplichtingen, terwijl het ECSR ook erkent dat voor sommige bepalingen een progressieve realisatie aangewezen is.<sup>147</sup> Het Comité wijst voor dit laatste op verplichtingen waarvan de verwezenlijking ‘bijzonder complex’ is en die een ‘belangrijke budgettaire impact’ hebben, waarmee het in feite erkent dat het niet mogelijk is om alle verdragsrechten direct te verwezenlijken. Een progressieve realisatie is echter geen alibi voor een stilzitten van de lidstaten. Het betekent volgens het Europees Comité voor Sociale Rechten – in het algemeen – dat zij maatregelen moeten nemen waardoor de verwezenlijking haalbaar is binnen een ‘redelijke termijn’, vooruitgang ‘meetbaar’ is en ‘volledig gebruik wordt gemaakt van de beschikbare middelen’. Bij de uitwerking van hun beleid moeten lidstaten bovendien rekening houden met de impact die beslissingen hebben op de meest kwetsbare personen en gezinnen.<sup>148</sup>

Voor het recht op huisvesting (artikel 31) verwijst het Herziene Europees Sociaal Handvest hierbij zelf naar een progressieve realisatie. Lidstaten moeten namelijk de toegang tot menswaardige huisvesting ‘bevorderen’ en dakloosheid ‘voorkomen en beperken, ten einde die dreiging geleidelijk aan weg te werken’. Het Europees Comité formuleerde in zijn beslissingspraktijk bovendien een aantal meer concrete richtlijnen inzake de wijze waarop lidstaten moeten instaan voor de realisatie van het recht op huisvesting, die verderop worden besproken (onder deel B.2).

Belangrijk is ten slotte dat uit de verplichting om verdragsrechten progressief te realiseren tevens een verbod wordt afgeleid om tegen deze verplichting in te gaan (het zgn. verbod op ‘regressieve’ maatregelen of de ‘standstill’-verplichting). Staten mogen met andere woorden (in beginsel) geen maatregelen nemen waarmee ze indruisen tegen het reeds gerealiseerde beschermingsniveau.

Zo oordeelt het CESCR dat regressieve maatregelen verboden zijn, tenzij de overheid kan aantonen dat de maatregel in kwestie ‘op de meest zorgvuldige wijze’ is genomen, ‘globaal verantwoord’ is en ‘alle beschikbare middelen’ werden aangewend.<sup>149</sup> Voor het Belgische Grondwettelijk Hof betekent deze verplichting (in het kader van het recht op wonen) dat het verboden is voor de wetgever om ‘*het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate*

---

<sup>144</sup> CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties’ Obligations (art. 2, §1, of the Covenant), 14 december 1990, *UN Doc. E/1991/23*.

<sup>145</sup> Artikel 2 ECOSOC-verdrag.

<sup>146</sup> Zie o.m.: HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to nondiscrimination in this context*, 26 december 2019, *UN Doc. A/HRC/43/43*, 5.

<sup>147</sup> RAAD VAN EUROPA, *Digest of the case law of the European committee of social rights*, Straatsburg, Raad van Europa, 2018, 41-42.

<sup>148</sup> ECSR 4 november 2003, *Autism-Europe t. Frankrijk*, nr. 13/2002, §53 (Decision on the merits).

<sup>149</sup> CESCR 11 augustus 2000, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard for Health (Art. 12), *UN Doc. E/C.12/2000/4*, §31, onder andere overgenomen in OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *The Right to Adequate Housing*, Fact Sheet no. 21 (rev. 1), mei 2014, 31.

te verminderen, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang". Indien dit toch gebeurt, miskent de wetgever de Grondwet.<sup>150</sup> Het Europees Comité voor Sociale Rechten erkent de *standstill*-verplichting op zijn beurt niet met zoveel woorden, maar achtte klachten die gestoeld waren op de achteruitgang van het beschermingsniveau wel gegrond.<sup>151</sup> Ook de Belgische Raad van State erkent overigens de 'standstill'-werking van het Handvest, zodat de verdragsrechten, eens ze in de interne rechtsorde verwezenlijkt zijn, nog slechts in de door het Handvest omschreven gevallen mogen worden beperkt en niet kunnen worden afgeschaft.<sup>152</sup>

## B. Recht op huisvesting (artikel 31)

Het Herziene Europees Sociaal Handvest omvat een expliciete erkenning van het recht op huisvesting, wat als een van de meest 'symbolische' rechten wordt aanzien.<sup>153</sup>

Concreet bepaalt artikel 31: "*Teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op huisvesting, verbinden de Partijen zich ertoe maatregelen te nemen die tot doel hebben:*

1. de toegang tot menswaardige huisvesting te bevorderen;
2. de kans om dakloos te worden te voorkomen en te beperken, teneinde die dreiging geleidelijk aan weg te werken;
3. de huisvestingskosten haalbaar te maken voor personen die niet over voldoende middelen beschikken."

Het Handvest kiest hiermee voor een ruime en multidimensionale formulering, waarbij er zowel aandacht is voor de kwaliteitsaspecten (het doel is 'menswaardige' huisvesting te bevorderen), als voor het beëindigen van dakloosheid en het bevorderen van de betaalbaarheid. Het ECSR heeft dit recht op huisvesting in zijn beslissingspraktijk verder ingevuld en geconcretiseerd. Het toetst de drie genoemde paragrafen daarbij autonoom, al bestaan inhoudelijke overlappingen. Hierna wordt elk onderdeel van de verdragsbepaling nader besproken.

### B.1 Componenten van het recht op huisvesting

#### a) Toegang tot 'menswaardige' huisvesting (§1)

Artikel 31, §1 HESH legt staten de verplichting op om de toegang tot menswaardige huisvesting voor eenieder te bevorderen.<sup>154</sup>

---

<sup>150</sup> GwH 19 juli 2018, nr. 104/2018, B.6.3, *NjW* 2018, 838, noot S. Vancleef. Zie ook D. DUMONT, "Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré", *JT* 2019, 601-611.

<sup>151</sup> ECSR 8 december 2009, nr. 53/2008, *FEANTSA t. Slovenië*, §70 en ECSR 25 juni 2010, *COHRE t. Italië*, nr. 58/2009, §25. Zie ook: A. NOLAN, "Aggravated Violations", *Roma Housing Rights and Forced Expulsions in Italy: Recent Developments under the European Social Charter Collective Complaints System*, *Human Rights Law Review* 2011, 357-359 en N. BERNARD, B. HUBEAU & T. VANDROMME, "Het grondrecht op wonen: over de (hoge) ambities van het (Herziene) Europees Sociaal Handvest" in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSEMONT & G. VAN LIMBERGHEN, *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer / Charte Sociale Européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Brugge, die Keure, 2016, 178.

<sup>152</sup> J. WOUTERS, *Internationaal Recht in kort bestek* (3<sup>de</sup> editie), Mortsel, Intersentia, 2020, 417-418.

<sup>153</sup> J.FR. AKANDJI-KOMBE, "Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (mai 2005 – décembre 2007)", *Rev.trim.dr.h.* 2008, 534.

<sup>154</sup> ECSR 30 juni 2003, *Landenrapport Frankrijk m.b.t. art. 31, §1 HESH* (Conclusion)

De verwijzing naar ‘menswaardige’ of ‘behoorlijke’ huisvesting betekent in de eerste plaats dat het niet volstaat om de toegang tot een dak boven het hoofd te bevorderen: het woonaanbod moet van een zeker kwaliteitsniveau zijn (*‘an adequate standard’ - ‘un niveau suffisant’*).<sup>155</sup>

Het Toelichtend Verslag bij het herziene Handvest wijst daarbij op het voorhanden zijn van een aanvaardbare standaard wat betreft gezondheidsvereisten.<sup>156</sup>

Het Europees Sociaal Comité verduidelijkte verder dat staten de notie ‘menswaardige huisvesting’ in hun nationaal recht moeten vastleggen<sup>157</sup>, waarbij het minimaal moet gaan om huisvesting die:

- a) Voldoet op het vlak van hygiëne en gezondheid, doordat basisvoorzieningen aanwezig zijn (water- en gasaansluiting, verwarming, afvalophaling, sanitair, elektriciteit, enzovoort), specifieke risico’s (zoals asbest of lood) onder controle zijn<sup>158</sup> en er in de woning geen structurele gebreken zijn;<sup>159</sup>
- b) Geschikt is voor de bewoners en hun gezinssamenstelling. Dit betekent in de eerste plaats dat er geen sprake mag zijn overbewoning (de woning moet dus voldoende ruim zijn).<sup>160</sup> Het Comité voegde in zijn latere oordelen nog de voorwaarde toe dat huisvesting ‘cultureel’ aangepast moet zijn (bijvoorbeeld aan de culturele tradities van Roma gezinnen);<sup>161</sup>
- c) Gepaard gaat met woonzekerheid en bescherming tegen gedwongen uithuiszettingen. De huisvestingssituatie moet met andere woorden voldoende stabiel zijn om als ‘behoorlijk’ te worden beschouwd, wat noopt tot bescherming tegen uithuiszetting en andere risico’s voor de woonzekerheid.<sup>162</sup>

Menswaardige huisvesting betekent voor het Europees Sociaal Comité ook dat de onmiddellijke omgeving aan zekere vereisten voldoet. Zo moet de woning gelegen zijn op een plaats waar toegang mogelijk is tot publieke voorzieningen, werkgelegenheid, gezondheidsdiensten, scholen en andere

---

<sup>155</sup> Zie hieromtrent ook: CESCR, General Comment No 4: The right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant, 13 december 1991, *UN Doc. E/1992/23, §7*, waarin het CESCR stelt dat ‘housing’ moet worden begrepen als *‘adequate housing’*, wat het definieert als: “Adequate shelter means... adequate privacy, adequate space, adequate security, adequate lightning and ventilation, adequate basic infrastructure and adequate location with regard to work and basic facilities – all at reasonable cost.”.

<sup>156</sup> RAAD VAN EUROPA, *Explanatory Report to the European Social Charter (Revised)*, ETS nr. 163, §118.

<sup>157</sup> Die afbakening moet bovendien zowel van toepassing zijn op huurwoningen als op eigenaarswoningen, net als dat niet alleen nieuwbouw in het vizier moet komen, maar (gaandeweg) ook het bestaand patrimonium. Naast het aspect van het ‘vastleggen’ van normen, voegt de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa hieraan nog het aspect van handhaving toe. Lidstaten moeten dus ook controle uitoefenen op de naleving van de kwaliteitsvereisten in de praktijk. Zie: COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 11.

<sup>158</sup> Lidstaten moeten ook maatregelen nemen om het afsnijden van nutsvoorzieningen zoals elektriciteit en water door private leveranciers tegen te gaan. Zie: ECSR 30 juni 2003, *Landenrapport Frankrijk m.b.t. art. 31, §1 HESH* (Conclusion)

<sup>159</sup> ECSR 30 juni 2011, *ERRC t. Portugal*, nr. 61/2010, §37 (Decision on the merits).

<sup>160</sup> D. GAILIUTE, “Right to housing in the jurisprudence of the European Committee of Social Rights”, *Societal Studies* 2012, 1611-1612.

<sup>161</sup> ECSR 30 juni 2011, *ERRC t. Portugal*, nr. 61/2010, §§29-53 (Decision on the merits).

<sup>162</sup> ECSR 30 juni 2003, *Landenrapport Frankrijk m.b.t. art. 31, §1 HESH* (Conclusion), ECSR 30 juni 2005, *Landenrapport Litouwen m.b.t. art. 31, §1 HESH* (Conclusion), ECSR 18 oktober 2006, *ERRC t. Bulgarije*, nr. 31/2005, §34 (Decision on the merits) en ECSR 30 juni 2011, *ERRC t. Portugal*, nr. 61/2010, §29 (Decision on the merits). Een recht op woonzekerheid, als onderdeel van het ruimere recht op huisvesting, houdt echter geen recht in op een woning in eigendom (of een recht gelijkaardig aan dat van artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM). Zie: ECSR 22 juni 2010, *COHRE t. Kroatië*, nr. 52/2008, §61 (Decision on the merits).

sociale voorzieningen.<sup>163</sup> Ruimtelijke of sociale segregatie staat daarentegen haaks op de achterliggende doelstelling van het Handvest van inclusie.<sup>164</sup> Ook het bestaan van gezondheidsrisico's omwille van de inplanting van de woning (door de nabijheid van een vervuilende fabriek) leidde eerder tot een veroordeling.<sup>165</sup>

Naast het beantwoorden aan zekere kwaliteitsvereisten moet het woonaanbod *kwantitatief* volstaan om aan de woonbehoeften te beantwoorden (zie ook de bespreking onder §3) en moet de toegang tot huisvesting op niet-discriminatoire wijze worden verzekerd (cfr. artikel E).<sup>166</sup>

In de beslissingspraktijk van het ECSR is artikel 31, §1 HESH, samen gelezen met artikel 30 en artikel E van het herziene Handvest, bovendien erg belangrijk voor de positie van kwetsbare groepen.

Het Comité leidt uit de gezamenlijke lezing van deze bepalingen af dat lidstaten bij de uitwerking van hun huisvestingsbeleid in het bijzonder aandacht moeten besteden aan kwetsbare groepen en personen en gezinnen die te kampen hebben met armoede en sociale uitsluiting. Overheden moeten ook waken over een gelijke behandeling bij de toegang tot huisvesting voor mensen met een bescheiden inkomen, werklozen, eenoudergezinnen, jongeren, mensen met een handicap, geesteszieken, enzovoort<sup>167</sup>.

Dat de verwezenlijking van het recht op huisvesting in sterke mate een zaak is van hoe kwetsbare personen toegang krijgen tot een woning is ook logisch, aangezien het vanuit hun positie doorgaans moeilijker is om via de markt in de woonbehoeften te voorzien<sup>168</sup>. Dit terwijl artikel 30 een effectieve toegang tot domeinen zoals huisvesting wil garanderen en het ECSR artikel E interpreteert als een materieel gelijkheidsbeginsel (zie verder).

#### b) Preventie van uithuiszettingen en het verminderen van dakloosheid (§2)

Artikel 31, §2 HESH heeft betrekking op het vermijden van gedwongen uithuiszettingen<sup>169</sup> en het tegengaan of verminderen van dakloosheid<sup>170</sup>, wat in de eerste plaats vereist dat lidstaten hun verplichting onder §1 nakomen.<sup>171</sup> Het bevorderen van de toegang tot een woning, met inbegrip van woonzekerheid, zal bewoners bijvoorbeeld beschermen tegen uithuiszettingen en dakloosheid.

Daarnaast moeten staten ook specifieke, doelgerichte maatregelen nemen om gedwongen uithuiszettingen in de mate van het mogelijke te vermijden of op zijn minst te voorzien in zo goed

---

<sup>163</sup> ECSR 11 september 2012, *Médécins du Monde-International t. Frankrijk*, nr. 67/2011, §61 (Decision on the merits).

<sup>164</sup> Bv. ECSR 30 juni 2011, *ERRC t. Portugal*, nr. 61/2010, §48 (Decision on the merits).

<sup>165</sup> Bv. ECSR 6 december 2006, *MFHR t. Griekenland*, nr. 30/2005 (Decision on the merits).

<sup>166</sup> ECSR 30 juni 2003, *Landenrapport Italië m.b.t. art. 31, §1 HESH* (Conclusion).

<sup>167</sup> ECSR 30 juni 2003, *Landenrapport Italië m.b.t. art. 31, §1 HESH* (Conclusion).

<sup>168</sup> In die zin, zie bv. ook B. HUBEAU, P. VAN DAMME & D. VAN VOOREN, "Menswaardig en behoorlijk wonen aan de onderkant. Pistes voor een toekomstig Vlaams woonbeleid" in P. DE DECKER, B. MEEUS, I. PANNECOUCKE, E. SCHILLEBEECKX, J. VERSTRAETE & E. VOLCKAERT (eds.), *Woonnood in Vlaanderen. Feiten/Mythen/Voorstellen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2015, 535-544.

<sup>169</sup> Het Comité definieert 'gedwongen uithuiszetting' als 'deprivation of housing for insolvency or wrongful occupation'. Zie: ECSR 30 juni 2003, *Landenrapport Zweden m.b.t. art. 31, §1 HESH* (Conclusion).

<sup>170</sup> 'Daklozen' definieert het Comité daarbij als diegenen die niet op een wettige wijze beschikken over een woning of een andere vorm van behoorlijke huisvesting in de zin van artikel 31, §1 HESH. Zie: ECSR 7 december 2005, *ERRC t. Italië*, nr. 27/2004, §26 (Decision on the merits).

<sup>171</sup> F. DECLERCQ & A. LAMINE, "L'effectivité des droits économiques et sociaux entre les mains de nouveaux juges. Etude critique de deux procédures de réclamation internationales" in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT & G. VAN LIMBERGHEN, *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer / Chartre Sociale Européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Brugge, die Keure, 2016, 54.



mogelijke begeleiding ervan. Het Comité werkte in zijn beslissingspraktijk een reeks richtlijnen<sup>172</sup> die de verplichtingen omtrent uithuiszettingen concretiseren<sup>173</sup>:

- Een uithuiszetting dient – in het algemeen – te worden beheerst door regels die ‘de rechten van de betrokkenen afdoende beschermen’ en volgens die regels te worden uitgevoerd;<sup>174</sup>
- Het nationaal recht moet een (specifieke) uithuiszettingsprocedure vastleggen waarin een voorafgaand overleg met de betrokken personen is voorzien, om mogelijke alternatieven voor de uithuiszetting te vinden. De procedure moet ook een redelijke uitzettingstermijn voorzien;<sup>175</sup>
- Uithuiszettingen moeten gerechtvaardigd zijn. Het nationaal recht moet verduidelijken onder welke voorwaarden een uithuiszetting toegelaten is, waarbij tevens dient te worden bepaald in welke periode een uithuiszetting niet mogelijk is (’s nachts en in de winterperiode);
- De nationale wetgeving van verdragsstaten moet rechtsmiddelen definiëren en een systeem van juridische bijstand uitwerken voor wie daar nood aan heeft om verhaal in rechte te vorderen, net als een systeem van schadevergoedingen in geval van onwettige uithuiszetting;<sup>176</sup>
- Indien een uithuiszetting wordt uitgevoerd, dient dit te gebeuren in omstandigheden die de menselijke waardigheid respecteren. In principe moet een uithuiszetting gepaard gaan met oplossingsvoorstellen voor alternatieve huisvesting.<sup>177</sup> De geboden alternatieven moeten van een zeker niveau zijn.<sup>178</sup>

---

<sup>172</sup> Zie ook: N. BERNARD, “La lancinante question de l’expulsion des Roms (et autres considérations)”, *Rev.trim.dr.h.* 2013, 930 en J.FR. AKANDJI-KOMBE, “Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011)”, *Rev.trim.dr.h.* 2012, 587.

<sup>173</sup> Zie bv. ECSR 24 juni 2019, *Landenrapport Litouwen m.b.t. art. 31, §2 HESH* (Conclusion). Ter aanvulling kan worden gewezen op de richtlijnen van de VN-Rapporteur voor huisvesting, die wijst op volgende elementen: “(a) to adopt and implement strategies to eliminate homelessness, with clear goals, targets and timelines; (b) to eliminate the practice of forced eviction, esp. where it will lead to homelessness; (c) to combat and prohibit in law discrimination, stigma and negative stereotyping of homeless people; (d) to ensure access to legal remedies for violations of rights, including for the failure of States to take positive measures to address homelessness; and (e) to regulate third- party actors so that their actions are consistent with the elimination of homelessness and do not discriminate either directly or indirectly against homeless people”. Zie: HUMAN RIGHTS COUNCIL, Report by the UN Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing, Leilani Farha, 30 December 2015, *UN Doc. A/HRC/31/54*.

<sup>174</sup> ECSR 8 december 2004, *ERRC t. Griekenland*, nr. 15/2003, §51 (Decision on the merits).

<sup>175</sup> Procedurele bescherming is ook een vereiste onder toepassing van het EVRM en het Ecosoc-verdrag. Het VN-Comité oordeelde bijvoorbeeld dat Spanje het recht op wonen (artikel 11 Ecosoc-verdrag) schond omdat naar Spaans recht een uithuiszetting (op de private huurmarkt) mogelijk was zonder rechterlijke tussenkomst. Lidstaten moeten burgers beschermen door rechtsmiddelen te voorzien, inclusief een rechterlijke beoordeling van de proportionaliteit van de uithuiszetting. Zie: CESCR 20 juni 2017, *Mohamed Ben Djazia and Naouel Bellili t. Spain*, nr. 5/2015, *UN Doc. E/C.12/61/D/5/2015* en CESCR 11 oktober 2019, *López Albán*, *UN Doc. E/C.12/66/D/37/2018* en J.C. BENITO SÁNCHEZ, “The UN Committee on economic, Social and cultural rights decision in López Albán v. Spain: the need for a proportionality assessment in eviction procedures”, *Lex Social* 2020, 364 ev.

<sup>176</sup> ECSR 7 december 2005, *ERRC t. Italië*, nr. 27/2004, §41 (Decision on the merits) en ECSR 11 september 2012, *Médécins du Monde-International t. Frankrijk*, nr. 67/2011, §75 (Decision on the merits).

<sup>177</sup> ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 39/2006, §163 (Decision on the merits) en ECSR 9 december 2011, *Landenrapport Turkije m.b.t. art. 31, §2 HESH* (Conclusion).

<sup>178</sup> Het ECSR veroordeelde Frankrijk omdat de geboden oplossing neerkwam op een ontwrichting van het gezinsverband en de duur ervan beperkt bleef tot een zeer korte periode (drie of vier nachten). Zie: ECSR 11 september 2011, *Médécins du Monde-International t. Frankrijk*, nr. 67/2011 (Decision on the merits).

- Het Comité beaamt dat de ‘onwettige’ bewoning een rechtvaardiging vormt voor uithuiszetting. Niettemin mag deze notie niet onredelijk ruim worden geïnterpreteerd, moet de uithuiszetting in overeenstemming met procedurele waarborgen worden uitgevoerd en moeten deze waarborgen afdoende bescherming bieden voor de rechten van de betrokken personen. Wanneer de uithuiszetting wordt gerechtvaardigd vanuit het algemeen belang moeten staten middelen voorzien om de betrokkenen te herhuisvesten of financieel te ondersteunen;<sup>179</sup>
- Uithuiszetting uit noodopvang moet verboden zijn, gezien de extreem uitzichtloze situatie waarin de betrokkenen anders dreigen terecht te komen en de impact op de menselijke waardigheid.<sup>180</sup>

Verder moeten preventie van uithuiszettingen en het tegengaan van dakloosheid doelstellingen zijn van het ruimere huisvestingsbeleid (§1). In landenrapporten en bij collectieve klachten wees het ECSR daarbij onder meer op het cruciale belang van voldoende toegang tot sociale huisvesting voor kwetsbare groepen om dakloosheid te vermijden.<sup>181</sup>

Daarnaast leidt het Comité uit artikel 31, §2 HESH de verplichting af om voldoende opvangplaatsen (*‘shelters’*) te voorzien, die aan zekere vereisten moeten voldoen om in overeenstemming te zijn met de menselijke waardigheid.<sup>182</sup> Opvanginitiatieven moeten niet van een gelijkwaardig niveau zijn als ‘menswaardige huisvesting’ (cfr. artikel 31, §1), maar er moeten wel basisvoorzieningen zijn (zoals water, verwarming en voldoende verlichting) en er moet voldaan zijn aan basisvereisten inzake hygiëne, gezondheid en veiligheid.<sup>183</sup> De veiligheid van de onmiddellijke omgeving is eveneens een basisnorm.<sup>184</sup>

Het voorzien van een aanbod van tijdelijke (nood)opvang volstaat echter niet om te voldoen aan de verplichtingen onder het Handvest. Lidstaten moeten ook (structurele) maatregelen nemen om dakloosheid te verminderen en uiteindelijk uit te bannen.<sup>185</sup> Daklozen moeten op een redelijke termijn kunnen beschikken over (volwaardige) huisvesting en er moet worden voorzien in begeleiding om achterliggende problemen te verhelpen en dakloosheid in de toekomst te vermijden.<sup>186</sup>

<sup>179</sup> ECSR 18 oktober 2006, *ERRC t. Bulgarije*, nr. 31/2005, §§51-52 (Decision on the merits).

<sup>180</sup> ECSR 4 december 2015, *Statement of interpretation – art. 31, §2* (Conclusions 2015) en ECSR 20 oktober 2009, *DCI t. Nederland*, nr. 47/2008, §63 (Decision on the merits).

<sup>181</sup> ECSR 30 juni 2005, *Landenrapport Litouwen m.b.t. art 31, §2 HESH* (Conclusion) en ECSR 1 juli 2014, *CEC t. Nederland*, nr. 90/2013, §136 (Decision on the merits).

<sup>182</sup> ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 39/2006, §107-109 (Decision on the merits).

<sup>183</sup> COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 13. Voor het CDESCR betekent dit bijvoorbeeld ook dat (jonge) kinderen niet gescheiden van hun moeder moeten slapen. Zie: CDESCR 11 oktober 2019, *López Albán, UN Doc. E/C.12/66/D/37/2018*.

<sup>184</sup> ECSR 20 oktober 2009, *DCI t. Nederland*, nr. 47/2008, §62 (Decision on the merits) en ECSR 1 juli 2014, *Conference of European Churches (CEC) t. Nederland*, nr. 90/2013, §138 (Decision on the merits).

<sup>185</sup> In een zaak omtrent uitdrijving van Roma gezinnen wees het Comité op een (structureel) gebrek aan voldoende terreinen (voor woonwagens) en op feit dat de staat ook geen andere duurzame oplossingen voor gepaste herhuisvesting aanreikte. Zie: ECSR 21 maart 2012, *FIDH t. België*, nr. 62/2010, §165 (Decision on the merits). Onder toepassing van artikel 11 Ecosoc-verdrag kwam het CDESCR overigens tot een vergelijkbare conclusie (noodopvang volstaat niet om conform het verdrag te handelen). Zie: CDESCR 11 oktober 2019, *López Albán, UN Doc. E/C.12/66/D/37/2018* en J.C. BENITO SÁNCHEZ, “The UN Committee on economic, Social and cultural rights decision in López Albán v. Spain: the need for a proportionality assessment in eviction procedures”, *Lex Social* 2020, 372.

<sup>186</sup> ECSR 7 december 2005, *ERRC t. Italië*, nr. 27/2004, §35 (Decision on the merits) en ECSR 1 juli 2014, *CEC t. Nederland*, nr. 90/2013, §138 (Decision on the merits).

In zaken omtrent dakloosheid wijst het ECSR ook regelmatig op de impact ervan op de menselijke waardigheid en het verband met het recht op leven, wat onder meer een argument vormde om het personeel toepassingsgebied van het Handvest ruim te interpreteren (zie eerder). Zo oordeelt het Comité dat artikel 31, §2 HESH een recht op opvang omvat. Dit ook voor vreemdelingen, ongeacht hun (wettig of onwettig) statuut (*“the right to shelter is closely connected to the human dignity of every person regardless of their residence status”*), voor zover de betrokkene op het grondgebied van een verdragsstaat verblijft en niet in staat is om zelf aan zijn (huisvestings)nood te voldoen.<sup>187</sup> Het comité veroordeelde Nederland bijvoorbeeld omdat het migranten uitsloot bij de toegang tot noodopvang, met name door een restrictieve afbakening van de groep van ‘kwetsbare personen’ (in casu vereiste Nederland een ‘lokale binding’ met de gemeente waar de opvang was gelegen), terwijl eenieder recht heeft op noodopvang (*“the right to emergency shelter and to other emergency social assistance is not limited to those belonging to vulnerable groups, but extends to all individuals in a precarious situation pursuant to their human dignity”*).<sup>188</sup>

### c) Betaalbaarheid van huisvesting

Een derde onderdeel van het recht op huisvesting betreft de betaalbaarheid. In het algemeen stelt het Europees Comité voor Sociale Rechten dat huisvesting toegankelijk moet zijn voor wie over beperkte financiële middelen beschikt en niet op eigen kracht een menswaardig leven kan uitbouwen en in zijn basisbehoeften voorzien.

Huisvesting (op de huurmarkt) is volgens het Comité ‘betaalbaar’ wanneer een huishouden in staat is om de instapkosten te dragen (zoals de waarborg of een vooruitbetaling van de huurprijs), samen met de huurprijs en andere kosten die verband houden met het woongebeuren (nutsvoorzieningen, onderhoud, beheerskosten, enzovoort).<sup>189</sup> De betrokkene moet daartoe op langere termijn in staat zijn en met behoud van een behoorlijke levensstandaard, rekening houdend met de standaard van de maatschappij waarin de persoon gehuisvest is.<sup>190</sup> De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa definieert betaalbare huisvesting op zijn beurt als de situatie waarin de resterende middelen (het inkomen na aftrek van de woonkosten, met inbegrip van kosten en lasten) voldoende zijn om menswaardig te kunnen leven.<sup>191</sup>

In de zaak *FEANTSA t. Slovenië* stelde het ECSR verder dat de gemiddelde huisvestingskandidaat niet de referentie vormt, maar dat staten de focus moeten leggen op de meest kwetsbaren, voor wie de (financiële) woonlast haalbaar moet zijn in verhouding tot hun inkomen.<sup>192</sup>

---

<sup>187</sup> ECSR 20 oktober 2009, *DCI t. Nederland*, nr. 47/2008, §47 (Decision on the merits), ECSR 1 juli 2014, *CEC t. Nederland*, nr. 90/2013, §128-129 (Decision on the merits) en Y. KTISTAKIS & E. GIAKOUMOPOULOU (update), *Protecting migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Straatsburg, Raad van Europa, 2016, 51.

<sup>188</sup> ECSR 2 juli 2014, *FEANTSA t. Nederland*, nr. 86/2012, §118 en 169 (Decision on the merits).

<sup>189</sup> Doordat de betaalbaarheid van nutsvoorzieningen van belang is, kan worden beargumenteerd dat het energiezuinige karakter van een woning relevant is voor het recht op huisvesting. Indien betalingsproblemen leiden tot het afsluiten van nutsvoorzieningen, komt bovendien niet alleen de betaalbaarheid maar ook de woningkwaliteit onder druk te staan. Energiearmoede en een gebrekkige energetische kwaliteit kunnen mogelijk ook het recht op gezondheid in het gedrang brengen. Zie: W. VANDENHOLE, “Het grondrecht op toereikende energie: over wat het is en zou kunnen zijn”, in B. HUBEAU & P. JADOU (eds.), *Naar een grondrecht op energie?*, Brugge, die Keure, 2005, 11-36.

<sup>190</sup> ECSR 4 december 2015, *Landenrapport Zweden m.b.t. art 31, §3 HESH* (Conclusion).

<sup>191</sup> COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Housing Rights: The Duty to Ensure Housing for All*, CommDH/IssuePaper (2008)1, 14.

<sup>192</sup> ECSR 8 september 2009, *FEANTSA t. Slovenië*, nr. 53/2008, §72 (Decision on the merits).

Hieruit leidt het ECSR een aantal concrete verplichtingen af:

- Verdragsstaten moeten (efficiënte) maatregelen uitwerken met het oog op het bevorderen van het aanbod aan betaalbare woningen, waaronder een aanbod aan sociale woningen.<sup>193</sup> Volgens de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa moet dit aanbod voldoende groot zijn (10 à 30 procent van het totale woningaanbod, naargelang de nationale situatie).<sup>194</sup> Sociale huisvesting moet in het bijzonder gericht zijn op de meest kwetsbare personen;<sup>195</sup>
- De toewijzing van een woning mag niet onredelijk lang duren.<sup>196</sup> Dit betekent dat de sociale woningvoorraad moet afgestemd zijn op de nood aan sociale huisvesting en dat wachtlijsten een belangrijke indicatie bieden van de totale (onvervulde) nood;<sup>197</sup>
- Indien nodig (wanneer het aanbod aan betaalbare woningen onvoldoende groot is) moeten staten voorzien in financiële ondersteuning (een stelsel van huursubsidies) om de toegang tot een woning mogelijk te maken voor lage inkomens en andere kwetsbare groepen. De toelagen moeten een individueel recht vormen en huishoudens die ervoor in aanmerking komen, moeten ze in de praktijk ook ontvangen;<sup>198</sup>
- Alle maatregelen die beogen om de betaalbaarheid te verbeteren moeten reglementair zijn vastgelegd, focussen op de meest kwetsbaren, de doelgroep transparant en objectief bepalen en rechtsmiddelen voorzien bij weigering van de toekenning ervan.<sup>199</sup>

Zo stelde het Comité in *FEANTSA t. Frankrijk* en *ATD Fourth World t. Frankrijk* een schending vast van artikel 31, §3 HESH (samen gelezen met artikel E), omdat het aanbod aan sociale woningen voor lage inkomensgroepen (significant) te beperkt was. Het ECSR erkende dat Frankrijk inspanningen deed, maar het merkte onder meer ook op dat “*even if all these objectives were achieved, (...) there would still be a considerable shortfall compared with needs*”.<sup>200</sup> Het ECSR meende ook dat de wachttermijn voor de toewijzing van een sociale woning, die (destijds) gemiddeld twee jaar en vier maanden bedroeg, te lang was.<sup>201</sup> Bovendien voldeed het toewijzingssysteem niet (onvoldoende gericht op de

---

<sup>193</sup> J.FR. AKANDJI-KOMBE, “Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011)”, *Rev.trim.dr.h.* 2012, 585.

<sup>194</sup> COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 10.

<sup>195</sup> ECSR 30 juni 2005, *Landenrapport Zweden m.b.t. art 31, §3 HESH* (Conclusion), ECSR 8 december 2004, *ERRC t. Griekenland*, nr. 15/2003, §45 (Decision on the merits), ECSR 5 december 2007, *ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 22/2006, §§94-100 (Decision on the merits), ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 39/2006, §§122-128 (Decision on the merits) en ECSR 25 juni 2010, *COHRE t. Italië*, nr. 58/2009, §§84 (Decision on the merits).

<sup>196</sup> ECSR 5 december 2007, *ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 22/2006, §131 (Decision on the merits).

<sup>197</sup> T. VANDROMME, *Sociale huur. Een onderzoek naar de verhuring van woningen via de overheid als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Brugge, die Keure, 2019, 59.

<sup>198</sup> ECSR 30 juni 2005, *Landenrapport Zweden m.b.t. art 31, §3 HESH* (Conclusion).

<sup>199</sup> RAAD VAN EUROPA, *Digest of the case law of the European committee of social rights*, Straatsburg, Raad van Europa, 2018, 117-118.

<sup>200</sup> Frankrijk stelde de realisatie van 591.000 sociale woningen in het vooruitzicht, terwijl het aantal (potentiële) kandidaten op 1.640.000 was geschat. Zie: ECSR 5 December 2007, *ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr.33/2006, §§ 96-98 (Decision on the merits).

<sup>201</sup> ECSR 5 December 2007, *ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 33/2006, §123 (Decision on the merits).

meest kwetsbaren, te weinig transparant)<sup>202</sup> en waren onvoldoende rechtsmiddelen beschikbaar om tegen weigeringen op te komen.<sup>203</sup>

Ook in verschillende landenrapporten komt het Comité tot de conclusie dat niet voldaan was aan de vereisten van artikel 31, §3 omwille van een te beperkt aanbod aan sociale huisvesting<sup>204</sup> en/of omdat personen van buitenlandse afkomst ongelijk worden behandeld bij de toegang tot sociale huisvesting of huurtoelagen.<sup>205</sup>

## B.2 Wijze van realisatie

### a) Een ruime beleidsmarge bij het nemen van maatregelen

Het Handvest legt aan de verdragsstaten de (positieve) verplichting op om maatregelen te nemen ten einde erkende grondrechten (progressief) te realiseren (zie eerder).

Ook het recht op huisvesting impliceert een verplichting voor verdragsstaten om ‘wettelijke en praktische’ maatregelen te nemen om onder meer de toegang tot menswaardige huisvesting te bevorderen (artikel 31 HESH). Het Europees Comité voor Sociale Rechten verduidelijkt dat het moet gaan om maatregelen die ‘noodzakelijk en geschikt’ zijn voor een ‘doeltreffende’ realisatie. Lidstaten beschikken daarbij over een ruime beleidsvrijheid (*‘a wide margin of appreciation’*) bij het bepalen van de nodige stappen om hun verplichtingen onder het Handvest na te komen, in het bijzonder wat betreft de afweging die zij moeten maken tussen het algemeen belang en het belang van een individu of groep, inclusief de keuzes die ze moeten maken inzake beleidsprioriteiten en de inzet van middelen.

Ofschoon overheden over een ruime appreciatiemarge beschikken bij het uitwerken van hun beleid, wijst het Comité er evenwel op dat staten rekening moeten houden met individuele, fundamentele rechten zoals het recht op huisvesting en het hieruit voortvloeiende verbod op maatregelen die tot dakloosheid leiden. Zo stelt het Comité in *ERRC t. Bulgarije*: “...though state authorities enjoy a wide margin of appreciation as to the taking of measures concerning town planning, they must strike the balance between the general interest and the fundamental rights of the individuals, in the particular case the right to housing and its corollary of not making individual becoming homeless.”<sup>206</sup>

### b) Een versterkte inspanningsverbintenis

Verder oordeelt het Comité dat artikel 31 HESH lidstaten geen resultaatsverbintenis oplegt.<sup>207</sup> Zij zijn gebonden door een middelenverbintenis, waarop het ECSR, blijkens de beslissingspraktijk, wel een vrij streng toezicht houdt.

---

<sup>202</sup> Te vermelden hierbij is ook de bevinding van het CESCR (onder artikel 11 Ecosoc-verdrag) dat staten structurele discriminatie en stigmatisering van personen in armoede moeten vermijden. *In casu* voorzag het Spaanse sociaal huurstelsel de weigering van een toewijzing voor een sociale woning aan personen die eerder onwettig in een woning verbleven. Zie: CESCR 11 oktober 2019, *López Albán, UN Doc. E/C.12/66/D/37/2018* en J.B. MARTIGNONI, “Economic, Social and Cultural Rights”, *Journal européen des droits de l’homme* 2020, 141.

<sup>203</sup> ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 39/2006 (Decision on the merits).

<sup>204</sup> ECSR 5 december 2019, *Landenrapport Frankrijk m.b.t. art. 31, §3* (Conclusions) en ECSR 5 december 2019, *Landenrapport Portugal m.b.t. art. 31, §3* (Conclusions)

<sup>205</sup> Bv. ECSR 5 december 2019, *Landenrapport Italië m.b.t. art. 31, §3* (Conclusions). Zie ook: L.J. QUESADA, “Review of the European Committee of Social Rights’ Case Law in 2018 en 2019”, *Lex Social* 2020, 797.

<sup>206</sup> ECSR 18 oktober 2006, *ERRC t. Bulgarije*, nr. 31/2005, §35 en 54-55 (Decision on the merits).

<sup>207</sup> Zie o.m. ECSR 5 december 2007, *International Movement ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 22/2006, §53 (Decision on the merits); ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 39/2006, §53 (Decision on the merits) en ECSR 8 september 2009, *FEANTSA t. Slovenië*, nr. 53/2008, §28 (Decision on the merits).

Reeds van bij zijn eerste beslissingen<sup>208</sup> wees het Comité er namelijk op dat de beschermde rechten ‘geen theoretische, maar een concrete en doeltreffende vorm’ moeten aannemen.<sup>209</sup> Bij de toetsing van de conformiteit van het huisvestingsbeleid zal het Comité ook niet alleen de juridische realiteit (het nationaal recht) beoordelen, maar ook nagaan of in de praktijk voldoende vooruitgang wordt geboekt.<sup>210</sup>

Zo dienen lidstaten een voortdurende verbetering in de realisatie van het recht op huisvesting na te streven en het traject daar naartoe uit te stippelen. Om uitvoering te geven aan hun verplichtingen moeten verdragsstaten dus in de eerste plaats (tussen)stappen bepalen om het uiteindelijke doel (de verwezenlijking van het verdragsrecht in kwestie) te bereiken.<sup>211</sup>

In onder meer *ATD Fourth World t. Frankrijk* en *FEANTSA t. Frankrijk* verduidelijkte het ECSR welke initiatieven verdragsstaten daarbij noodzakelijk zijn voor wat betreft het recht op huisvesting. Het gaat om volgende vereisten, die cumulatief van toepassing zijn:

- Verdragsstaten moeten de noodzakelijke initiatieven nemen om het recht op huisvesting te realiseren. Zuiver juridische maatregelen volstaan niet: lidstaten moeten ook financiële en operationele middelen inzetten;<sup>212</sup>
- De realisatie van het recht op wonen moet binnen een zekere termijn worden voorzien en mag niet ‘voor onbepaalde tijd’ worden uitgesteld.<sup>213</sup> Daarom moeten staten in de eerste plaats tussenstappen vaststellen. Hoewel daarbij ‘administratieve beperkingen’ moeten worden gerespecteerd, is het ook belangrijk om behoeften ‘met een dringend karakter’ indachtig te zijn.<sup>214</sup> Vereist is dat lidstaten ‘daadwerkelijk’ toewerken naar de realisatie van de vastgestelde doelstellingen en een ‘redelijke’ tijdshorizon hanteren<sup>215</sup>, ook wanneer het gaat om een aspect waarvan de realisatie ‘uitzonderlijk complex en duur’ is. Met andere woorden, de realisatie van het recht op huisvesting is geen vrijblijvende aangelegenheid. Met redelijke deadlines moet er stapsgewijze werkelijke, meetbare vooruitgang worden geboekt;<sup>216</sup>
- Een effectieve verwezenlijking van het recht op huisvesting vereist ‘behoorlijke procedurele waarborgen’ om de ‘volledige uitoefening’ van vastgestelde rechten te vrijwaren. Bewoners moeten toegang hebben tot betaalbare en onpartijdige gerechtelijke of buitengerechtelijke

---

<sup>208</sup> ECSR 9 september 1999, *International Commission of Jurists t. Portugal*, nr. 1/1998, § 52.

<sup>209</sup> ECSR 5 december 2007, *International Movement ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 22/2006, §53

<sup>210</sup> ECSR 5 December 2009, *WTM t. Portugal*, nr. 34/2006, §17 (Decision on the merits).

<sup>211</sup> N. BERNARD, B. HUBEAU & T. VANDROMME, “Het grondrecht op wonen: over de (hoge) ambities van het (Herziene) Europees Sociaal Handvest” in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT & G. VAN LIMBERGHEN, *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer / Charte Sociale Européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Brugge, die Keure, 2016, 182.

<sup>212</sup> ECSR 5 december 2007, *ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 22/2006, §59 en 61 (Decision on the merits). Zie ook: ECSR 4 november 2003, *Autism Europe t. Frankrijk*, nr. 13/2002, §53 (Decision on the merits).

<sup>213</sup> ECSR 5 december 2007, *ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 22/2006, §60 (Decision on the merits).

<sup>214</sup> ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 13/2002, §62 (Decision on the merits).

<sup>215</sup> ECSR 5 december 2007, *ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 22/2006, §60 en 66 (Decision on the merits).

<sup>216</sup> ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 13/2002, §58 (Decision on the merits) en ECSR 4 november 2003, *Autism Europe t. Frankrijk*, nr. 13/2002, §53 (Decision on the merits). De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa spreekt over een ‘nationale huisvestingsstrategie’, met vastgelegde doelstelling en monitoring wat betreft resultaten. Zie: COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 6.

instanties om hun rechten af te dwingen.<sup>217</sup> Ook moeten er effectieve beroepsprocedures zijn.<sup>218</sup>

- Ter onderbouwing van hun beleid moeten lidstaten objectieve gegevens ('statistieken die naam waardig') verzamelen omtrent behoeften, middelen en resultaten.<sup>219</sup> Staten moeten de resultaten en de inzet van overheidsmiddelen kunnen aftoetsen aan de aanvankelijk vastgestelde behoeften en hun acties stoelen op geobjectiveerde diagnoses. Anders dreigen maatregelen ter realisatie van het recht op huisvesting – die vaak complex zijn, interageren en risico's inhouden op onbedoelde effecten – ondoeltreffend te zijn;<sup>220</sup>
- Lidstaten moeten ook *ex post* evaluaties uitvoeren. Vereist zijn 'regelmatige evaluaties' ('regular checks') van de beleidsstrategieën, om de doeltreffendheid ervan, samen met de hieraan verbonden maatregelen, op het terrein na te gaan.<sup>221</sup> Overheden moeten rekenschap kunnen afleggen over de doelstellingen die zij voor zichzelf hadden vooropgesteld;
- Een beleidsmaatregel kan pas als doeltreffend worden beschouwd wanneer hij niet alleen beantwoordt aan de verwachtingen van het gemiddelde doelpubliek, maar ook de belangen van de meest kwetsbare groepen dient (of ten minste niet schaadt). Lidstaten dienen 'in het bijzonder' aandacht te besteden aan de impact van beleidsmaatregelen op de positie van de meest kwetsbaren.<sup>222</sup> De mate waarin het huisvestingsbeleid bijdraagt aan het uitbannen van armoede en sociale uitsluiting vormt zo een doorslaggevende factor bij de evaluatie van het beleid dat lidstaten voeren. Of anders gesteld: de beleidsprioriteit moet liggen bij de meest kwetsbaren, voor wie de woonbehoefte het grootst is.<sup>223</sup>

Ook het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten stelt in algemene zin dat de overheid prioriteit moet geven aan die groepen die in slechte woonomstandigheden leven en hen bijzondere aandacht moet geven bij de uitwerking van het huisvestingsbeleid. Daarentegen moeten staten voorkomen dat voordelen en tegemoetkomingen bij diegenen terechtkomen die al voldoende middelen hebben.<sup>224</sup> In de rechtsleer wordt hierbij bijvoorbeeld het standpunt geformuleerd dat een sterke klemtoon in het huisvestingsbeleid op eigendomsverwerving in conflict kan komen met de doelstelling van een progressieve realisatie van het recht op huisvesting en de (noodzakelijke) 'bijzondere aandacht' voor kwetsbare personen. Doordat de inzet op eigendomsverwerving een dure

---

<sup>217</sup> ECSR 30 juni 2003, *Landenrapport Frankrijk m.b.t. art. 31, §1 HESH* (Conclusion).

<sup>218</sup> ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 39/2006, §§80-81 (Decision on the merits). Daarnaast wordt ook elders gewezen op het belang van rechtbescherming en een effectieve toegang tot rechtsmiddelen. Zie: HUMAN RIGHTS COUNCIL, Report of the Special Rapporteur on adequate housing, Leilani Farha, on access to justice for the right to housing, presented at the 40<sup>th</sup> session of the Human Rights Council, 15 January 2019, *UN Doc. A/HRC/40/61*. De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa wijst dan weer specifiek op het belang van rechtsbijstand voor kwetsbare groepen. Zie: COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Housing Rights: The Duty to Ensure Housing for All*, CommDH/IssuePaper (2008)1, 14.

<sup>219</sup> ECSR 5 december 2007, *ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 22/2006, §60 (Decision on the merits).

<sup>220</sup> ECSR 7 december 2005, *ERCC t. Italië*, nr. 27/2004, § 23 (Decision on the merits) en ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 13/2002, §61 en 63 (Decision on the merits).

<sup>221</sup> ECSR 5 december 2007, *ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 22/2006, §65 (Decision on the merits).

<sup>222</sup> ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 13/2002, §56 (Decision on the merits) en ECSR 4 november 2003, *Autism Europe t. Frankrijk*, nr. 13/2002, §53 (Decision on the merits).

<sup>223</sup> In een zaak omtrent de positie van Roma en woonwagenbewoners verwees het Comité bijvoorbeeld naar een uitspraak van Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waarin het Hof stelde dat "*as a result of their history, the Roma have become a specific type of disadvantaged group and vulnerable minority (...). They therefore require special protection. (...) special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory framework and in reaching decisions in particular cases*". Zie: ECSR 25 juni 2010, *COHRE t. Italië*, nr. 58/2009, §§39-40 (Decision on the merits).

<sup>224</sup> CESCR, General Comment No 4: The right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant, 13 december 1991, *UN Doc. E/1992/23*, §11.

maatregel is en omdat eigendom voor de meest kwetsbare bewoners (financieel) onhaalbaar is, kan dit immers moeilijk als ‘doeltreffend’ beleid worden aanzien. De overheid kan minstens keuzes maken die beter tegemoet komen aan de woonbehoeften van de allerzwaksten.<sup>225</sup>

In elk geval heeft het Europees Comité voor Sociale Rechten in het verleden schendingen vastgesteld omdat de door een staat geleverde inspanningen ‘onvoldoende’ bleken om vooruitgang te boeken op het terrein. Zo besloot het Comité in *FEANTSA t. Frankrijk* dat er sprake was van een schending van artikel 31 HESH omwille van een te beperkte vooruitgang op het terrein inzake de kwaliteit van het woningpatrimonium, waarbij nog 400.000 tot 600.000 gezinnen gezondheidsrisico's liepen omwille van de gebrekkige kwaliteit van hun woning.<sup>226</sup> Verder stelde het Comité onder meer een schending vast door een tekort aan middelen voor huisvestingsalternatieven ten behoeve van uithuisgezette gezinnen. Ook onder meer de door Frankrijk ingevoerde maatregelen om het aantal daklozen terug te dringen waren voor het ECSR te beperkt, zowel op kwantitatief als kwalitatief vlak, als dat het aanbod aan sociale woningen voor lage inkomensgroepen te beperkt was (zie eerder). Het ECSR stelde vast dat Frankrijk op een aantal vlakken wel vooruitgang boekte, maar deze waren te beperkt om aan de verplichtingen onder het Handvest te voldoen.<sup>227</sup>

In *ERRC t. Griekenland* kwam het Comité tot een vergelijkbare conclusie (en dit overigens op basis van het recht op gezinshuisvesting (artikel 16)): *“The Committee finds that Greece has failed to take sufficient measures to improve the living conditions of the Roma and that the measures taken have not yet achieved what is required by the Charter, notably by reason of the insufficient means for constraining local authorities or sanctioning them. It finds on the evidence submitted that a significant number of Roma are living in conditions that fail to meet minimum standards and therefore the situation is in breach of the obligation to promote the right of families to adequate housing laid down in Article 16. In light of the excessive numbers of Roma living in substandard housing conditions, even taking into account that Article 16 imposes obligations of conduct and not always of results and noting the overarching aim of the Charter is to achieve social inclusion, the Committee holds that the situation is in violation of Article 16 of the Charter”*.<sup>228</sup>

In een aantal (recente) landenrapporten met betrekking tot artikel 31, §1 wees het Comité dan weer op een gebrek aan vooruitgang met betrekking tot woningkwaliteit, waarbij het ECSR meer specifiek oordeelde dat het toezicht op de naleving van kwaliteitsnormen ontoereikend is.<sup>229</sup>

Van een ‘zuivere’ inspanningsverbintenis lijkt dan ook geen sprake te zijn. In de rechtsleer is veeleer sprake van een ‘versterkte’ inspanningsverbintenis of zelfs een zekere resultaatsverbintenis. Moons stelt bijvoorbeeld: *“Surely, the right to adequate housing might not be an obligation of result in terms of realizing adequate housing for everyone, but it does impose smaller obligations that on their own could be interpreted as intermediate results that are enforceable.”*<sup>230</sup>

---

<sup>225</sup> T. VANDROMME, *Sociale huur. Een onderzoek naar de verhuring van woningen via de overheid als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Brugge, die Keure, 2019, 58 en 69, met verwijzing naar VLAAMSE WOONRAAD, *Advies over de regionalisering van de woonbonus*, Advies 2012/12, 10 december 2012.

<sup>226</sup> ECSR 5 December 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 39/2006, §76 (Decision on the merits).

<sup>227</sup> N. BERNARD, “Le droit au logement dans la charte sociale révisée : à propos de la condamnation de la France par le Comité Européen des droits sociaux”, *Rev.trim.dr.h.* 2009, 169 ev.

<sup>228</sup> ECSR 8 december 2004, *ERRC t. Griekenland*, nr. 15/2003, §§42-43.

<sup>229</sup> Bv. ECSR 5 december 2019, *Landenrapport Litouwen m.b.t. art. 31, §1 HESH* (Conclusion) en L.J. QUESADA, “Review of the European Committee of Social Rights’ Case Law in 2018 en 2019”, *Lex Social* 2020, 796.

<sup>230</sup> N. MOONS, “Obligations of Result and Conduct in Private vs Public International Law : their Consequences and Added Value for Socio-Economic Rights”, *European Journal of Human Rights* 2016, 91-92. Zie ook: T. VANDROMME, *Sociale huur. Een onderzoek naar de verhuring van woningen via de overheid als instrument ter*



### c) Gedecentraliseerde overheden en andere (publieke of private) instanties

De ruime beleidsmarge bij het bepalen van maatregelen om het recht op huisvesting te realiseren (waarover eerder sprake was), heeft ook betrekking op de keuze welk bevoegdheidsniveau of welke instantie(s) de opdracht krijgen om deze stappen uit te voeren. Lidstaten kunnen perfect beslissen om bepaalde verantwoordelijkheden of taken toe te vertrouwen aan andere instanties, zoals lokale besturen of private actoren. De eindverantwoordelijkheid om de internationale verplichtingen onder het Handvest na te komen, ligt echter bij de (nationale) Staat (zie ook deel II.).<sup>231</sup>

Het Europees Comité voor Sociale Rechten en de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa wijzen in het algemeen op risico's voor de realisatie van de verdragsbepalingen en bevestigen dat zelfs wanneer naar nationaal recht andere instanties verantwoordelijk zijn voor de realisatie van het Handvest, het de lidstaten zijn die mensenrechtelijk verantwoordelijk blijven.<sup>232</sup> De lidstaten moeten er met andere woorden op toezien dat de opdrachten die ze bijvoorbeeld aan lokale besturen hebben toevertrouwd naar behoren worden uitgevoerd.<sup>233</sup>

Aldus oordeelde het Comité dat de verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van het recht op huisvesting, dat minimaal supervisie en regulering van het lokaal beleid vraagt, bij de staat, die moet kunnen aantonen dat zowel zij zelf als de lokale besturen 'praktische maatregelen' hebben genomen om ervoor te zorgen dat lokale initiatieven effectief zijn om de vooropgestelde doelen te bereiken.<sup>234</sup>

## C. Bescherming voor het gezin (artikel 16)

### C.1 Verdragsbepaling en basisprincipes

Artikel 16 (H)ESH bevat een recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming, waaronder de verplichting voor lidstaten tot het verschaffen van gezinshuisvesting. Deze bepaling stelt: *"Teneinde de noodzakelijke voorwaarden te scheppen voor de volledige ontplooiing van het gezin als fundamentele maatschappelijke eenheid, verbinden de Partijen zich de economische, wettelijke en sociale bescherming van het gezinsleven te bevorderen, onder andere door middel van sociale en gezinsuitkeringen, het treffen van fiscale regelingen, het verschaffen van gezinshuisvesting en door middel van uitkeringen bij huwelijk."*

---

*verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Brugge, die Keure, 2019, 77 en F. DECLERCQ & A. LAMINE, "L'effectivité des droits économiques et sociaux entre les mains de nouveaux juges. Etude critique de deux procédures de réclamation internationales" in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT & G. VAN LIMBERGHEN, *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer / Charte Sociale Européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Brugge, die Keure, 2016, 53.

<sup>231</sup> COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 7.

<sup>232</sup> F. DECLERCQ & A. LAMINE, "L'effectivité des droits économiques et sociaux entre les mains de nouveaux juges. Etude critique de deux procédures de réclamation internationales" in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT & G. VAN LIMBERGHEN, *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer / Charte Sociale Européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Brugge, die Keure, 2016, 54.

<sup>233</sup> RAAD VAN EUROPA, *Digest of the case law of the European committee of social rights*, Straatsburg, Raad van Europa, 2018, 40.

<sup>234</sup> ECSR 7 december 2005, *ERRC t. Italië*, nr. 27/2004, § 26 (Decision on the merits), ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 39/2006, §79 (Decision on the merits) en ECSR 25 juni 2010, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) t. Italië*, nr. 58/2009, §§ 89-90 (Decision on the merits).

Wat het (personeel) toepassingsgebied van de verdragsbepaling betreft, is bepalend welke invulling het begrip ‘gezin’ krijgt. Het Handvest verwijst hierbij in de eerste plaats naar de betekenis die dit begrip heeft onder de nationale wetgeving. Elke samenlevingsvorm die onder het nationaal recht als een gezin wordt beschouwd, kan zo genieten van de bescherming onder artikel 16 (H)ESH. Lidstaten mogen echter geen te enge definitie hanteren, zoals door de aanwezigheid van een huwelijksband te vereisen.<sup>235</sup> Eenoudergezinnen vallen uitdrukkelijk onder het toepassingsgebied.<sup>236</sup>

## C.2 Recht op huisvesting voor gezinnen

Het ECSR wees al vaker op de zeer nauwe band tussen artikel 16 en artikel 31 HESH. In het algemeen oordeelt het Comité meer bepaald dat het kunnen beschikken over (behoorlijke) huisvesting een basisvoorwaarde is om meerdere (types van) grondrechten (burgerlijke en politieke rechten, maar ook sociale, culturele en economische rechten) te kunnen realiseren. Logischerwijze is het voor het Comité dus ook voor gezinnen noodzakelijk om over huisvesting te beschikken, om het in artikel 16 voorziene beschermingsniveau effectief te realiseren.

Bij de beoordeling van huisvestingsaspecten onder artikel 16 beoordeelt het Comité dus de situatie van gezinnen, en dit zowel voor eigenaar-bewoners als voor huurders. Doorheen de landenrapporten wijst het Comité in het algemeen vaak op het bevorderen van toegang tot huisvesting voor families met kinderen en jonge koppels,<sup>237</sup> wat logisch is gezien kinderen en jongvolwassenen onder een andere bepaling van het Handvest (artikel 7) ook bescherming genieten.

Lidstaten moeten maatregelen nemen om onder meer de beschikbaarheid van voldoende huisvesting voor gezinnen te bevorderen, rekening houden met hun huisvestingnoden in het (woon)beleid en ervoor zorgen dat het woningpatrimonium van een behoorlijke kwaliteit is, met inbegrip van de aangepastheid ervan aan de gezinssamenstelling en de aanwezigheid van basisvoorzieningen (zoals verwarming en elektriciteit). Het bevorderen van de toegang tot huisvesting moet ook worden begrepen als het bieden van bescherming tegen uithuiszettingen.<sup>238</sup> Zonder woonzekerheid is de toegang tot een woning immers zinloos en zal het nog steeds niet mogelijk zijn om van een betekenisvol gezinsleven te genieten.<sup>239</sup>

Verder oordeelde het Comité reeds meerdere keren dat aan de noties ‘menswaardige huisvesting’ en ‘gedwongen uithuiszetting’ onder toepassing van artikel 16 een identieke invulling als onder artikel 31 moeten worden verleend.<sup>240</sup> Hoewel er verschillen bestaan tussen beide bepalingen op vlak van materieel en personeel toepassingsgebied, overlappen ze elkaar, aldus het Comité, met betrekking tot de huisvesting van gezinnen.<sup>241</sup>

In *ERRC t. Ierland* besloot het ECSR zo dat Ierland zijn verplichtingen onder artikel 16 niet nakwam doordat de uithuiszettingprocedure niet voorzag in een voorafgaande dialoog met de betrokkenen om tot huisvestingsalternatieven te komen. Daarmee paste het ECSR dus dezelfde vereiste toe als onder artikel 31, §2. Meer algemeen oordeelde het Comité dat het recht op gezinshuisvesting voor woonwagenbewoners was geschonden door het te beperkte aanbod aan accommodatie, de

<sup>235</sup> ECSR 9 december 2011, *Landenrapport Azerbeidzjan m.b.t. art. 16 HESH* (Conclusion).

<sup>236</sup> Zie de toelichting in appendix bij het Handvest.

<sup>237</sup> Bv. ECSR 30 juni 2006, *Landenrapport Italië m.b.t. art. 16* (Conclusions).

<sup>238</sup> ECSR 8 december 2004, *ERRC t. Griekenland*, nr. 15/2003, §24 (Decision on the merits).

<sup>239</sup> ECSR 9 december 2011, *Landenrapport België m.b.t. artikel 16* (Conclusion) en ECSR 8 december 2004, *ERRC t. Griekenland*, nr. 15/2003, §24 (Decision on the merits).

<sup>240</sup> ECSR 25 juni 2010, *COHRE t. Italië*, nr. 58/2009, §§115 (Decision on the merits) en ECSR 9 december 2011, *Landenrapport Azerbeidzjan m.b.t. art. 16 HESH* (Conclusion).

<sup>241</sup> ECSR 18 oktober 2006, *ERRC t. Bulgarije*, nr. 31/2005, § 17 (Decision on the merits).

gebrekkige staat waarin sites voor woonwagenbewoners zich bevinden en een gebrek aan rechtsmiddelen in geval van (dreigende) uithuiszetting.<sup>242</sup>

Daarnaast komt de nauwe band tussen beide verdragsbepalingen tot uiting doordat het Comité in een ruim aantal beslissingen tot de conclusie komt dat een inbreuk op artikel 31 'automatisch' leidt tot een schending van artikel 16. Een schending van artikel 31 leidt dan met andere woorden tot de conclusie dat het recht op *gezinshuisvesting* niet is gerealiseerd.<sup>243</sup> Zo stelt het Comité in *ERRC t. Frankrijk*: "*the Committee considers that the population concerned by this collective complaint unquestionably includes families. In view of the scope it has constantly attributed to Article 16 as regards housing of the family, the findings of a violation of Article 31 or Article E in conjunction with Article 31 amount to a finding that there has also been a breach of Article 16, and of Article E in conjunction with Article 16*".

Tot slot zijn er voorbeelden terug te vinden - onder meer een zaak tegen Griekenland, een land dat op het moment van de beslissing van het ECSR artikel 31 nog niet ratificeerde - waarin het Comité de situatie onder artikel 16 aftoetste volgens de maatstaven van artikel 31, ook wat betreft de wijze van realisatie.<sup>244</sup> De zaak *ERRC t. Bulgarije*, waar het ECSR Bulgarije op basis van artikel 16 (en artikel E) veroordeelde voor de situatie van Roma gezinnen, die te kampen hadden met gebrekkige huisvesting, tekorten aan voorzieningen, instabiele huisvestingen en uitdrijving die niet conform de menselijke waardigheid werden uitgevoerd, is hiervan eveneens een voorbeeld.<sup>245</sup>

#### D. Bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting (artikel 30)

##### D.1 Verdragsbepaling en basisprincipes

Artikel 30 HESH werkt bescherming uit tegen armoede en sociale uitsluiting. De verdragsbepaling stelt: "*Teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op bescherming tegen armoede en tegen sociale uitsluiting, verbinden de Partijen zich ertoe :*

- a) *maatregelen te nemen in het kader van een totale en gecoördineerde aanpak om de daadwerkelijke toegang te bevorderen, inzonderheid tot de arbeidsmarkt, huisvesting, opleiding, onderwijs, cultuur, sociale en medische bijstand van de personen en van hun gezinsleden die zich in een situatie van armoede of sociale uitsluiting bevinden of dreigen erin te belanden;*

---

<sup>242</sup> Het Comité oordeelde ook dat er geen sprake was van een schending van artikel E, waarbij het stelde dat: "*Despite its findings under Article 16 of the Charter (...) the Committee finds that Ireland has adopted a coordinated approach to remove obstacles to access for housing for Travellers, that the measures taken are monitored and that consultation is ongoing on improving outcomes for the Traveller community. In addition further measures are underway- such as the development of a revised National Traveller and Roma Inclusion strategy for implementation from 2016*". Zie: ECSR 16 mei 2016, *ERRC t. Ierland*, nr. 100/2013, §§ 67-68, 166 en 192 (Decision on the Merits).

<sup>243</sup> ECSR 19 oktober 2009, *ERRC t. Frankrijk*, nr. 51/2008, §§88-89 (Decision on the merits), ECSR 8 september 2009, *FEANTSA t. Slovenië*, nr. 53/2008, §75 (Decision on the merits), ECSR 25 juni 2010, *COHRE t. Italië*, nr. 58/2009, §§113-116 (Decision on the merits), ECSR 30 juni 2011, *ERRC t. Portugal*, nr. 61/2010, §§57-60 (Decision on the merits), ECSR 11 september 2012 en *Médécins du Monde-International t. Frankrijk*, nr. 67/2011, §100 (Decision on the merits).

<sup>244</sup> Onder meer wat betreft het bijhouden van statistische gegevens (o.a. omtrent uithuiszettingen), voldoende inspanningen leveren voor een toegankelijk aanbod aan kwaliteitsvolle woongelegenheden, voldoende bescherming voorzien bij uithuiszettingen, de beschikbaarheid van rechtsmiddelen, specifiek aandacht besteden aan de positie van kwetsbare groepen, enzovoort. Zie: ECSR 8 december 2004, *ERRC t. Griekenland*, nr. 15/2003.

<sup>245</sup> ECSR 18 oktober 2006, *ERRC t. Bulgarije*, nr. 31/2005 (Decision on the merits).

b) *die maatregelen opnieuw te onderzoeken om ze indien nodig aan te passen.*"

De doelstelling is om bescherming te bieden tegen armoede en sociale uitsluiting *door de toegang tot sociale rechten te verbeteren*, wat voor het ECSR een gevolg is van het vereiste respect voor de menselijke waardigheid.<sup>246</sup> Artikel 30 voegt zo aan andere materiële rechten een dimensie toe, in die zin dat deze bepaling vereist dat lidstaten een bepaalde aanpak ontwikkelen opdat grondrechten voor mensen die zich in een situatie van armoede of sociale uitsluiting bevinden, of dreigen erin te belanden, geen rechten 'op papier' zouden blijven.

Voorts noemt artikel 30 HESH een aantal domeinen waaraan overheden 'inzonderheid' aandacht dienen te besteden, namelijk *'arbeidsmarkt, huisvesting, opleiding, onderwijs, cultuur, sociale en medische bijstand'*. Een effectieve realisatie van artikel 30 is zo nauw verbonden met de realisatie van andere verdragsrechten, die betrekking hebben op deze 'kerndomeinen', zoals het recht op arbeid (artikel 1), het recht op bescherming van de gezondheid (artikel 11), het recht op sociale zekerheid (artikel 12), het recht op sociale en medische bijstand (artikel 13), het recht op gebruik van diensten voor sociale zorg (artikel 14), het recht op sociale, wettelijke en economische bescherming voor het gezin (artikel 16) en kinderen en jongvolwassenen (artikel 17), het recht van ouderen op sociale bescherming (artikel 23) en het recht op huisvesting (artikel 31).

Bij zijn toezicht op artikel 30 houdt het Comité, zowel in de klachten- als de rapporteringsprocedure, dan ook rekening met maatregelen of praktijken die tevens onder het toepassingsgebied van andere verdragsbepalingen vallen.

## D.2 Betekenis voor het domein 'huisvesting'

Artikel 30 HESH bood in het verleden reeds herhaaldelijk een rechtsgrond voor collectieve klachten inzake de huisvestingssituatie in een lidstaat. Het standpunt van het Europees Comité voor Sociale Rechten omtrent de wisselwerking met het recht op huisvesting is in het algemeen als volgt samen te vatten.

Eenzijds oordeelt het ECSR dat een schending van artikel 31 HESH niet 'automatisch' leidt tot een schending van artikel 30 en dat er nog steeds sprake kan zijn van een 'globale en gecoördineerde aanpak', conform met het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting. Anderzijds kan er sprake zijn van een schending van artikel 30, terwijl de lidstaat voldoet aan haar verplichtingen onder artikel 31.<sup>247</sup> Het Comité bevestigt dus, logischerwijze, in de eerste plaats de autonomie van beide verdragsbepalingen.

Tegelijk blijkt uit de beslissingen omtrent deze bepalingen dat er sprake is van een betekenisvolle wisselwerking. Het niet-voldoen aan verplichtingen onder artikel 31 (of artikel 16) HESH vormt een element waarmee het Comité rekening houdt bij zijn beoordeling onder artikel 30 HESH. Ook dit is logisch, aangezien de vaststelling van een schending van het recht op huisvesting wijst op een (substantiële) zwakte binnen een beleidsdomein (huisvesting) dat het Comité en het Handvest zelf als 'cruciaal' aanwijzen voor de realisatie van het recht op bescherming tegen armoede en sociale

---

<sup>246</sup> Leven in een situatie van armoede en sociale uitsluiting is daarentegen een schending van de menselijke waardigheid. Zie: ECSR 5 december 2007, *ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 33/2006, § 163 (Decision on the merits).

<sup>247</sup> Het Comité stelt bijvoorbeeld: "*The Committee recalls that a policy with respect to housing does not as such satisfy the requirements of Article 30, but the States Parties must promote an effective access to housing by those living or who risk living in social exclusion or poverty*". Zie: ECSR 2 juli 2014, *FEANTSA t. Nederland*, nr. 86/2012, §225 (Decision on the merits).

uitsluiting.<sup>248</sup> Zo wijst het ECSR er ook regelmatig op dat huisvesting een voorwaarde is voor de toegang tot andere rechten, waaronder sociale rechten maar ook politieke rechten, en dat zonder behoorlijke huisvesting geen enkele strijd tegen armoede en sociale uitsluiting mogelijk is (het principe van ondeelbaarheid van grondrechten).

Voor de naleving van de verplichtingen onder artikel 30 HESH zijn in het algemeen drie elementen van belang:

- Overheden moeten een ‘globale en gecoördineerde aanpak’ uitwerken in de strijd tegen de armoedeproblematiek, in overeenstemming met hun bevoegdheden binnen de (nationale) staatsstructuur.<sup>249</sup> Ook dit is een verwijzing, in het Handvest zelf, naar de ondeelbaarheid van grondrechten, die gezamenlijk bijdragen tot sociale inclusie;<sup>250</sup>
- Het doel is om een effectieve toegang tot sociale rechten te verzekeren, waartoe de overheid ‘aangepaste’ initiatieven moet ontwikkelen. Het Comité spreekt over de ontwikkeling van een analytisch kader, het bepalen van prioriteiten en de uitrol van passende maatregelen om hindernissen bij de toegang tot sociale rechten tegen te gaan of weg te nemen.<sup>251</sup> Die maatregelen kunnen bestaan uit regelgeving en procedures, maar ook uit het verbeteren van dergelijke beleidsinstrumenten, de inzet van financiële middelen, handhaving, informeren en ondersteunen van de doelgroep, enzovoort.<sup>252</sup> *Non-take-up* van rechten of het behoud van de (relatieve) armoedegraad (zoals het is) zijn daarentegen indicatoren die wijzen op een gebrek aan impact;<sup>253</sup>
- Overheden engageren zich ook om genomen maatregelen - indien nodig - te herbekijken wat betreft hun aangepastheid binnen de (huidige) omstandigheden.<sup>254</sup> Het uitgangspunt is dat geen enkele beleidsmaatregel in een vacuüm tot stand komt: de omstandigheden waarin ze tot stand komen (en functioneren) hebben een invloed en kunnen er ook voor zorgen dat een maatregel ‘onaangepast’ wordt om het gewenste doel te bereiken. Wanneer er sprake is van armoede, dringt een dergelijke evaluatie zich bovendien sneller op.<sup>255</sup>

In zaken omtrent huisvesting waarin het ECSR concludeerde dat er sprake was van een schending van artikel 30, onderbouwde het die conclusie vanuit verschillende invalshoeken:

---

<sup>248</sup> D. GAILIUTE, “Right to housing in the jurisprudence of the European Committee of Social Rights”, *Societal Studies* 2012, 1610.

<sup>249</sup> Wat het voeren van een ‘geïntegreerd’ en ‘consistent’ beleid vereist. Een zuiver sectoriële of categoriale benadering volstaat niet. Zie : ECSR 19 oktober 2009, *ERRC t. Frankrijk*, nr. 51/2008, §93 (Decision on the merits).

<sup>250</sup> F. DECLERCQ & A. LAMINE, “L’effectivité des droits économiques et sociaux entre les mains de nouveaux juges. Etude critique de deux procédures de réclamation internationales” in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT & G. VAN LIMBERGHEN, *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer / Charte Sociale Européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Brugge, die Keure, 2016, 57.

<sup>251</sup> ECSR...2013, *Landenrapport Frankrijk m.b.t. artikel 30* (Conclusion).

<sup>252</sup> ECSR 5 december 2007, *ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 33/2006, § 164 (Decision on the merits) en H. CULLEN, “The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights”, *Human Rights Law Review* 2009, 80.

<sup>253</sup> Een andere indicator die het Comité hanteert om de effectiviteit van de beleidsaanpak te beoordelen, is de omvang van de overheidsmiddelen (en evoluties op dit vlak) die worden ingezet (althans voor zover de inzet van overheidsmiddelen voor een bepaalde doelstelling of instrument relevant is), rekening houdend met de aard en de omvang van de armoedeproblematiek in de lidstaat in kwestie. Zie ECSR... 2005, (Conclusion)

<sup>254</sup> Volgens de voorbereidende werken bij het HESH moeten personen in armoede, of hun vertegenwoordigers, hierbij worden betrokken.

<sup>255</sup> F. VANDAMME, “Reflections on social rights application: interest at stake and controversies behind the scenes”, *Lex Social: Revista Jurídica de los Derechos Sociales* 2021, 712-713.

- De overheid deed te weinig inspanningen om (problematische) situatie in kaart te brengen en te analyseren (wat een basisvereiste is voor een doelmatige aanpak);<sup>256</sup>
- De staat heeft bij de uitwerking van het huisvestingsbeleid te weinig oog voor de impact op personen in een situatie van sociale uitsluiting of armoede;<sup>257</sup>
- Er was sprake van een (of meerdere) schending(en) van het recht op huisvesting, wat er volgens het Comité *in casu* op wees dat niet was voldaan aan de vereiste van een globale en gecoördineerde beleidsaanpak, ten einde de toegang tot huisvesting te bevorderen voor personen die leven in een situatie van armoede of sociale uitsluiting;<sup>258</sup>
- Er wordt onterecht nagelaten om positieve maatregelen uit te werken om de toegang tot huisvesting voor achtergestelde, kwetsbare groepen te waarborgen.<sup>259</sup>

## E. Non-discriminatie (artikel E)

Waarden zoals autonomie, waardigheid en gelijkheid vormen een leidraad doorheen het (Herzien) Europees Sociaal Handvest en zijn een inspiratiebron voor het ECSR bij de uitlegging ervan. Gelijkheid in de zin van non-discriminatie wordt daarbij zoals reeds vermeld ook beschermd in een aparte bepaling (artikel E), wat het belang ervan weerspiegelt<sup>260</sup>.

### E.1 Verdragsbepaling en basisprincipes

Artikel E verbiedt discriminatie in die zin dat de rechten uit het Handvest moeten gewaarborgd zijn ‘zonder enig onderscheid dat is gebaseerd op ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of elke andere overtuiging, nationale of sociale herkomst, gezondheid, het behoren tot een nationale minderheid, de geboorte of op elke andere situatie’. Bij de invulling van artikel E staat met andere woorden een gelijke toegang tot de rechten in het HESH centraal. Het Comité leidt hier in de eerste plaats uit af dat artikel E niet autonoom kan worden ingeroepen om tekortkomingen bij de uitvoering van verplichtingen aan te klagen, maar dat deze bepaling steeds moet worden gecombineerd met andere verdragsbepalingen.<sup>261</sup>

<sup>256</sup> ECSR...2005, *Landenrapport mb.t. art. 30* (Conclusion)

<sup>257</sup> Zo was het Comité kritisch over het gebruik van ‘sociale mix’ als toewijzingscriterium in het Franse sociale huurwoningstelsel, omdat dit concept in de regelgeving onvoldoende werd afgebakend en moeilijk toepasbaar zou zijn, met als gevolg dat “*the allocation procedure does not ensure sufficient fairness and transparency, since social housing is not reserved for the poorest household*”.

<sup>258</sup> In *FEANTSA t. Frankrijk* wees het Comité bijvoorbeeld op een gebrek aan sociale woningen voor lage inkomens en op de ondoeltreffendheid van het woningkwaliteitsinstrumentarium, waarop kwetsbaren groepen (soms) geen beroep deden uit angst om, als gevolg van een klacht, hun woning te verliezen. Zie: ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 39/2006 (Decision on the merits). Zie ook: ECSR 5 december 2007, *ATD Fourth World t. Frankrijk*, nr. 33/2006, §163 (Decision on the merits); ECSR 19 oktober 2009, *ERRC t. Frankrijk*, nr. 51/2008, §§93-94 (Decision on the merits), ECSR 25 juni 2010, *COHRE t. Italië*, nr. 58/2009, §§96-109 (Decision on the merits); ECSR 11 september 2012, *Médécins du Monde-International t. Frankrijk*, nr. 67/2011, §103 ev. (Decision on the merits) en ECSR 2 juli 2014, *FEANTSA t. Nederland*, nr. 86/2012, §219 ev. (Decision on the merits).

<sup>259</sup> ECSR 30 juni 2011, *ERRC t. Portugal*, nr. 61/2010, §65 ev. (Decision on the merits).

<sup>260</sup> H. CULLEN, “The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights”, *Human Rights Law Review* 2009, 78.

<sup>261</sup> ECSR 4 november 2003, *AIAE t. Frankrijk*, nr. 13/2002, § 51 (Decision on the merits) en ECSR 15 juni 2005, *Syndicat des Agrégés de l’Enseignement Supérieur (SAGES) t. Frankrijk*, nr. 26/2004, §34 (Decision on the merits).

Discriminatie definieert het Comité als de minder gunstige behandeling van een persoon of een groep van personen op basis van een discriminatoir of beschermd kenmerk<sup>262</sup>, waarbij de opsomming van beschermde kenmerken in artikel E niet exhaustief is.<sup>263</sup> Het kan gaan om directe of indirecte discriminatie<sup>264</sup>, al gaat het niet om een absoluut verbod. Een ongelijke behandeling kan – net als in de rechtspraak van het EHRM en het Belgisch Grondwettelijk Hof – worden gerechtvaardigd indien het gebaseerd is op objectieve en redelijke gronden. Het verschil in behandeling moet voorzien zijn bij wet, een legitiem doel nastreven en proportioneel zijn ten opzichte van het nagestreefde doel.<sup>265</sup> De toetsing onder het HESH is dus dezelfde als de toetsing onder het EVRM.<sup>266</sup>

Het Comité oordeelde, met verwijzing naar rechtspraak van het EHRM, ook dat discriminatie kan bestaan uit het gelijk behandelen van personen die zich in een verschillende situatie bevinden.<sup>267</sup> In de beslissingspraktijk van het ECSR geniet een materieel gelijkheidsbeginsel met andere woorden de voorkeur, eerder dan een formeel.<sup>268</sup>

Een formele benadering houdt met name geen rekening met verschillen tussen personen. Om conform het gelijkheidsbeginsel te handelen, komt het er op aan eenieder identiek te behandelen. Bij een materiele invulling van het gelijkheidsbeginsel volstaat een gelijke behandeling daarentegen niet, maar wordt vereist dat lidstaten rekening houden met relevante individuele kenmerken en dat zij ‘aangepaste’ maatregelen nemen, om het ‘werkelijke en effectieve’ genot van de verdragsrechten te waarborgen voor eenieder. ‘Gelijkheid’ gaat in deze benadering dus niet (alleen) over een verschil in behandeling, maar (ook) over de eventueel achtergestelde, kwetsbare positie waarin iemand zich bevindt, wat net tot een verschil in behandeling aanleiding kan geven. In een zaak rond personen met een beperking stelde het ECSR bijvoorbeeld dat diversiteit tussen mensen uitnodigt tot positieve actie, wat uiteindelijk leidt tot effectieve en reële gelijkheid.<sup>269</sup>

## E.2 Betekenis voor het domein ‘huisvesting’

### a) Directe en indirecte discriminatie

De vereiste van gelijkheid en non-discriminatie (artikel E) is vaker ingeroepen bij collectieve klachten met betrekking tot huisvesting, en dit zowel in combinatie met artikel 31, als met artikel 16 en artikel 30 van het Handvest. Vaak hadden die zaken betrekking op een verschil in behandeling op grond van

---

<sup>262</sup> ECSR 9 september 2009, *Confédération française démocratique du travail (CFDT) t. Frankrijk*, nr. 50/2008, §§ 39 en 41 (Decision on the merits).

<sup>263</sup> Cfr. de vermelding dat het onderscheid ook ‘op elke andere situatie’ kan zijn gebaseerd. Zo kan discriminatie bestaan uit de minder gunstige behandeling van een persoon op grond diens beperking, gezondheidstoestand of sociaaleconomische positie. Zie o.a. ECSR 4 november 2003, *AIAE t. Frankrijk*, nr. 13/2000, §51 (Decision on the merits) en ECSR 10 september 2013, *IPFEN t. Italië*, nr. 87/2012, §§190-194 (Decision on the merits).

<sup>264</sup> ECSR 4 november 2003, *AIAE t. Frankrijk*, nr. 13/2002, §51 (Decision on the merits).

<sup>265</sup> Het Comité voegt toe dat staten over een appreciatiemarge beschikken hij het bepalen of en in welke mate verschillen relevant zijn voor een verschil in behandeling, maar dat het hierop wel toezicht kan uitoefenen. Zie o.a.: ECSR 19 oktober 2009, *ERRC t. Frankrijk*, nr. 51/2008, §82 (Decision on the merits) en ECSR 18 oktober 2016, *Associazione sindacale “La Voce dei Giusti” t. Italië*, nr. 105/2014, § 74 (Decision on the merits).

<sup>266</sup> H. CULLEN, “The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights, *Human Rights Law Review* 2009, 78 en 85-86.

<sup>267</sup> ECSR 4 november 2003, *International Association Autism-Europe t. Frankrijk*, nr. 13/2002, § 52 (Decision on the merits) en ECSR 3 juni 2008, *MDAC t. Bulgarije*, nr. 41/2007, §50-51 (Decision on the merits).

<sup>268</sup> H. CULLEN, “The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights, *Human Rights Law Review* 2009, 78.

<sup>269</sup> ECSR 4 november 2003, *AIAE t. Frankrijk*, nr. 13/2002, § 52 en § 56. Voor Belgische rechtsleer en rechtspraak omtrent de invulling van het gelijkheidsbeginsel, zie o.m.: S. SOTTIAUX, “Het gelijkheidsbeginsel, langs oude paden en nieuwe wegen” *RW* 2008-09, 690-702.

de groep waartoe iemand behoort (zoals Roma gezinnen of migranten), de nationaliteit (bijvoorbeeld wel of geen onderdaan van de lidstaat), maar ook om de bewonerstitel en de manier waarop het bezit van de woning is verworven.<sup>270</sup> Verder leidde artikel E tot veroordelingen in zowel zaken waar een direct onderscheid tussen verschillende groepen van personen werd aangeklaagd, als in zaken waarin een indirect onderscheid aan de basis lag.<sup>271</sup>

Een eerste verplichting onder artikel E is dat lidstaten zelf artikel E respecteren en bij de uitwerking van hun beleid niet discrimineren. Indien de overheid maatregelen uitvaardigt om het recht op huisvesting te verwezenlijken, mag hierbij dus geen sprake zijn van directe of indirecte discriminatie. Een voorbeeld van een veroordeling omwille van een directe discriminatie is te vinden in *FEANTSA t. Frankrijk*. Een onderscheid tussen migranten en niet-migranten, waarbij eerstgenoemden een meer nadelige behandeling ondervonden bij de toegang tot sociale huisvesting (een langere wachttermijn voor de toewijzing en de afwezigheid van rechtsmiddelen om hier tegen op te komen), vormt voor het ECSR een inbreuk op artikel E (samen gelezen met artikel 31 HESH).<sup>272</sup>

Daarnaast is zoals gezegd ook indirecte discriminatie verboden, waarbij een ‘ogenschijnlijk neutrale’ maatregel disproportioneel nadelige gevolgen heeft voor een bepaalde groep.<sup>273</sup> Een voorbeeld hiervan is de maatregel van lokale binding (een zekere verblijfsperiode in de gemeente), die geldt als voorwaarde bij de toegang tot sociale huisvesting. Hoewel de bestreden maatregel algemeen van toepassing was, ontstond een nadelige behandeling van migrerende werknemers, aangezien zij nooit voorafgaand in de gemeente verbleven en bijgevolg *de facto* worden uitgesloten van publieke huisvesting.

#### b) Positieve maatregelen

Klachten over discriminatie hebben ook vaak betrekking op personen met een bijzondere woonneed of kwetsbaarheid, voor wie discriminatie net kan ontstaan vanuit hun specifieke situatie. Voor die personen vereist het Comité met andere woorden bijzondere aandacht, opdat ook zij de onder het Handvest voorziene bescherming zouden kunnen genieten. In een zaak tegen België stelde het Comité bijvoorbeeld een schending vast van artikel E, samen gelezen met artikel 30 en artikel 16, omdat bleek dat, ondanks het bestaan van een globaal actieplan tegen armoede, er te weinig aandacht werd besteed aan de specifieke (kwetsbare) positie van woonwagenbewoners.<sup>274</sup>

In *ERRC t. Italië* stelde het Europees Comité voor Sociale Rechten dan weer dat “*equal treatment requires that Italy should take measures appropriate to Romas particular circumstances to safeguard their right to housing and prevent them, as a vulnerable group, from becoming homeless (...) discrimination may arise either by treating people in the same situation differently or by treating people in different situations identically. Discrimination may also arise by failing to take due and positive*

---

<sup>270</sup> Bv. ECSR 8 september 2009, *FEANTSA t. Slovenië*, nr. 53/2008, §74 (Decision on the merits).

<sup>271</sup> Bv. ECSR 25 juni 2010, *COHRE t. Italië*, nr. 58/2009, §35 (Decision on the merits).

<sup>272</sup> ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 39/2006, §159 (Decision on the merits)

<sup>273</sup> COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 15-16.

<sup>274</sup> ECSR 21 maart 2012, *FIDH t. België*, nr. 62/2010, § 200 (“*The Committee ... highlights nonetheless the scarcity of suitable means of collecting the necessary information to draw up targeted policies, the lack of such policies, the insufficient use of binding measures aimed at local and regional authorities and the fact that the representatives of Travellers are not involved in the various stages of policy making. The case file shows that, as a vulnerable group, Travellers do not sufficiently benefit from a coordinated overall policy to combat the poverty and social exclusion from which they suffer in Belgium although their situation requires differentiated treatment and targeted measures to improve their circumstances*”).



*account of all relevant differences or by failing to take adequate steps to ensure that the rights and collective advantages that are open to all are genuinely accessible by and to all".*<sup>275</sup>

Twee conclusies hierbij zijn:

- Ten eerste, dat een situatie, die conform is aan artikel 16 of artikel 30 HESH, nog steeds een schending kan vormen van het Handvest, namelijk wanneer – uit de samenlezing met artikel E – blijkt dat er te weinig wordt rekening gehouden met de (achtergestelde) positie van bepaalde groepen;
- Ten tweede, dat de vereiste ‘bijzondere aandacht’ voor bepaalde groepen soms positieve maatregelen vraagt. Dit zal het geval zijn indien daartoe een ‘objectieve en redelijke’ rechtvaardiging voorhanden is, beschouwd vanuit de doelstelling om een daadwerkelijke genot van de verdragsrechten te verzekeren.

De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa voegt hieraan (aan de nood aan positieve maatregelen) toe dat regelgeving allicht niet volstaat om conform het Handvest op te treden (bijvoorbeeld ook toelagen zijn nodig). Daarnaast hebben lidstaten volgens de Commissaris een verplichting om de huisvestingssituatie van kwetsbare groepen te monitoren. Concreet wordt verwezen naar doelgroepen zoals personen met een beperking, huishoudens met kinderen, buitenlandse arbeidskrachten, ouderen, Roma en woonwagenbewoners, vrouwen en slachtoffers van huiselijk geweld, waarvoor het Handvest (veelal) in een specifieke bescherming voorziet (waarin dan ook een rechtvaardiging kan worden gevonden).<sup>276</sup> Een voorbeeld is ondersteuning bij het aanpassen van de woning aan de noden van ouderen<sup>277</sup> of van personen met een beperking.<sup>278</sup>

#### c) Een ruim toepassingsgebied

De verplichting om positieve maatregelen te nemen lijkt er ook toe bij te dragen dat artikel E op verschillende aspecten van huisvesting kan worden toegepast. Zo maakt bepaalde literatuur, met verwijzing naar beslissingen van het ECSR, bijvoorbeeld een onderscheid tussen drie fasen waarin discriminatie zich mogelijk kan voordoen. Het gaat om discriminatie bij de allocatie of toewijzing van het huisvestingaanbod, maar ook tijdens de fase van bewoning of met betrekking tot het aanbod aan woningen.<sup>279</sup>

Discriminatie met betrekking tot het *aanbod van woningen* verwijst naar situaties waarin de aard van het woningaanbod het ongeschikt maakt voor bepaalde categorieën personen, met als gevolg dat zij geen toegang hebben tot een woning. Die ‘ongeschiktheid’ kan voortvloeien uit (een gebrek aan) financiële middelen, gezinsstructuur, gezondheid, leeftijd of zelfs de culturele onaangepastheid van het aanbod. Voor overheden is er een taak weggelegd om een toegankelijk aanbod te voorzien voor alle bevolkingsgroepen (door het aanbieden van sociale huisvesting, door normen op te leggen aan particuliere woningbouw, door toelagen ter beschikking te stellen om woningen aan te passen aan de noden van specifieke groepen, enzovoort). Onvoldoende rekening houden met de specifieke kenmerken van een beschermde groep, of de toegang tot aangepaste huisvesting voor bepaalde categorieën van personen bemoeilijken, kan een bepaald nadeel opleveren voor de betrokkenen en kan in sommige gevallen worden beschouwd als indirecte discriminatie. Een voorbeeld hiervan in de

---

<sup>275</sup> ECSR 7 december 2005, *ERRC t. Italië*, nr. 27/2004, §§21 en 36 (Decision on the merits).

<sup>276</sup> Cfr. Artikel 15, 16, 17, 19 en 23 van het HESH. Zie ook: COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 16-19.

<sup>277</sup> ECSR 30 juni, *Landenrapport Frankrijk m.b.t. art. 23* (Conclusion).

<sup>278</sup> ECSR 31 oktober 2007, *Landenrapport Estland m.b.t. art. 15, §3* (Conclusion).

<sup>279</sup> J. RINGELHEIM & N. BERNARD, *Discrimination in Housing*, Brussel, Europese Commissie, Directoraat-Generaal voor Justitie, 2013, 84 p.

beslissingspraktijk van het Comité is *FIDH t. België*, waarin de Staat werd veroordeeld voor een gebrek aan terrein uitgerust voor woonwagenbewoners.<sup>280</sup>

Ook bij de *allocatie van woningen* kan er sprake zijn van discriminatie. Op de private markt gaat het vooral over situaties waarin eigenaars van een woning om discriminatoire redenen weigeren om hun eigendom aan een bepaalde persoon te verhuren of te verkopen. Discriminatie kan hier echter ook het gevolg zijn van een handeling of maatregel van de overheid (bijvoorbeeld voorwaarden inzake het verkrijgen van eigendom) of uit 'schijnbare neutrale' regelgeving (die er bijvoorbeeld toe leidt dat bepaalde personen geen woning (op een bepaalde locatie) kunnen kopen of huren). Voor de sociale huisvesting kan het toewijzingsproces eveneens discrimineren. Zo kan het hanteren van bepaalde voorwaarden, zoals de vereiste van een lokale verankering, het spreken van een bepaalde taal<sup>281</sup> of het verlenen van prioriteit aan personen die al langer legaal in de staat verblijven, voor een beschermde groep nadelig gevolgen en mogelijk leiden tot indirecte discriminatie. Daarnaast kunnen ook praktijken op het terrein, toegepast door sociale verhuurders bovenop de reglementaire voorwaarden, een bron vormen van discriminatie van bepaalde groepen. Eerder stelde het ECSR bijvoorbeeld dat de toewijzing (of weigering) van sociale woningen op basis van 'sociale mix', in de omstandigheden waarin dit concept niet reglementair is gedefinieerd en er geen richtlijnen bestaan omtrent de toepassing ervan, tot arbitraire resultaten dreigt te leiden.<sup>282</sup> Een puntensysteem dat gebaseerd is op de (omvang van de) termijn tijdens dewelke de betrokkene reeds over een wettig verblijfsstatuut beschikt, acht het Comité evenmin verenigbaar met de verplichting om de toegang tot huisvesting te bevorderen voor kwetsbare (Roma) gezinnen.<sup>283</sup>

Ten derde kan er ook tijdens de *fase van bewoning* discriminatie optreden. Het gaat dan om situaties die – op een discriminerende manier – een bewoner het genot van de woning ontnemen of die zelfs leiden tot het verlies van de woning. Zo kan een particuliere verhuurder een verlenging van de huurovereenkomst om discriminatoire redenen weigeren (men is bijvoorbeeld gaan samenwonen met een persoon van vreemde afkomst). Daarnaast kunnen overheidsbeslissingen (of een gebrek aan maatregelen) met betrekking tot de (fase van) bewoning eveneens discriminatoir zijn. Segregatie en een gebrek aan toegang tot publieke dienstverlening kan volgens het Europees Comité voor Sociale Rechten bijvoorbeeld discriminatie uitmaken.<sup>284</sup>

#### d) Maatregelen in de 'horizontale' verhouding tussen burgers

Belangrijk om te vermelden is dat het discriminatieverbod voor lidstaten zekere verplichtingen impliceert met betrekking tot de relatie tussen burgers. Zo stelt de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa, met verwijzing naar antidiscriminatieverordeningen van de Europese Unie, dat lidstaten onder toepassing van artikel E de verplichting hebben burgers te beschermen tegen

---

<sup>280</sup> ECSR 21 maart 2012, *FIDH t. België*, nr. 62/2010, nr. 73 (Decision on the merits).

<sup>281</sup> Zo oordeelde de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie van de Raad van Europa dat de (toenmalige) taalvereiste uit het Vlaamse sociaal huurstelsel "'(seemed) to have little effect and to be dangerous for the exercise of certain individual rights such as access to social housing', waaraan het toevoegde dat het zorgt voor stigmatisering van bepaalde groepen van personen. Zie: ECRI 19 december 2008, *Landenrapport m.b.t. België*, CRI(2009)18, 8 en 26.

<sup>282</sup> ECSR 5 december 2007, *FEANTSA t. Frankrijk*, nr. 39/2006, §161 (Decision on the merits).

<sup>283</sup> ECSR 7 december 2005, *ERRC v Italië*, nr. 27/2004, §43 (Decision on the merits).

<sup>284</sup> ECSR 30 juni 2011, *ERRC t. Portugal*, nr. 61/2010, §41 (Decision on the merits) en ECSR 25 juni 2010, *COHRE t. Italië*, nr. 58/2009, §91 (Decision on the merits). In beide zaken was segregatie een direct gevolg van het overheidsbeleid. Aan de basis lag dus geen gebrek aan positieve maatregelen om een situatie van segregatie te remediëren.

discriminatie door publieke én private actoren, waaronder op het vlak van huisvesting (de zgn. 'obligation to protect').<sup>285</sup>

Lidstaten moeten bijgevolg voldoende maatregelen nemen om discriminatie door actoren op de woningmarkt tegen te gaan en slachtoffers rechtsmiddelen ter beschikking stellen om verhaal in rechte te vorderen.<sup>286</sup>

#### e) Bewijslast

Belangrijk is ten slotte dat het Comité uit het EU-recht ook principes overneemt met betrekking tot de bewijslast. Telkens wanneer artikel E wordt ingeroepen, ligt de bewijslast (dat er geen sprake is van discriminatie) volgens het ECSR namelijk deels bij de lidstaat zelf. Wanneer een klagende partij voldoende geloofwaardig bewijsmateriaal aanreikt omtrent het bestaan van discriminatie, komt het toe aan de staat om aan te tonen dat zij de nodige maatregelen neemt om discriminatie te vermijden of tegen te gaan.<sup>287</sup>

### F. Huisvesting en andere verdragsbepalingen

Naast de hierboven aangehaalde verdragsbepalingen (artikel 16, 30, 31 en E) beoordeelde het ECSR in het verleden huisvestingsaspecten onder toepassing van andere verdragsrechten. Achterliggend speelt vaak de bescherming in het Handvest van specifieke doelgroepen, samen met het gegeven dat huisvesting als een voorwaarde wordt aanzien om die bescherming daadwerkelijke te realiseren.

#### F.1 Bescherming van gezondheid in de woonomgeving

Op basis van het recht op bescherming van de gezondheid deed het ECSR enkele uitspraken over de woonomgeving.

Ten eerste besloot het Comité in de zaak *MFHR t. Griekenland* dat er sprake was van een schending van artikel 11, §§ 1-3 ESH omwille van het feit dat de staat er niet in was geslaagd een behoorlijk evenwicht tot stand te brengen tussen individuele belangen (van personen die in bruinkoolwinningsgebieden wonen) en het algemeen belang (economische activiteit). Het Comité hekelde een gebrek aan maatregelen om burgers te beschermen tegen gezondheidsrisico's (een vervuilende fabriek) in de woonomgeving.<sup>288</sup>

Een tweede zaak waarin het ECSR een uitspraak deed over de woonomgeving was *ERRC t. Bulgarije*. Onder toepassing van artikel 11, artikel 13 en artikel E van het Handvest werd aangeklaagd dat Bulgarije de toegang tot ziektekostenverzekeringen en tot geneeskundige bijstand zou beperken voor

---

<sup>285</sup> COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 15-16. Aannemelijk lijkt dat het Comité zich ook bij een nadere concretisering op het EU-recht zou baseren, bijvoorbeeld wat betreft de voorwaarde van 'publieke beschikbaarheid' (wat tot gevolg heeft dat de private of familiale sfeer dus buiten de toepassing van artikel E zouden vallen).

<sup>286</sup> Over de toepassing van 'the obligation to protect' door het ECSR (in algemene zin), zie: A. NOLAN, "Addressing Economic and Social Rights Violations by Non-state Actors through the Role of the State: A Comparison of Regional Approaches to the 'Obligation to Protect'", *Human Rights Law Review* 2009, 247-251.

<sup>287</sup> ECSR 7 december 2005, *ERRC t. Italië*, nr. 27/2004, §24 (Decision on the merits), ECSR 25 juni 2010, *COHRE t. Italië*, nr. 58/2009, §36 (Decision on the merits) en M. BELL, "Combating discrimination through collective complaints under the European Social Charter" in O. DE SCHUTTER (eds.), *The European Social Charter: a social constitution for Europe*, Brussel, Bruylant, 2010, 45.

<sup>288</sup> ECSR 6 december 2006, *MFHR t. Griekenland*, nr. 30/2005 (Decision on the merits).

kwetsbare groepen, waaronder Roma en dat het onvoldoende maatregelen zou nemen om discriminatie van Roma in de gezondheidszorg tegen te gaan. Daarnaast stelde de klacht ook dat het overheidsbeleid ontoereikend was om een antwoord te bieden op 'specifieke gezondheidsrisico's' voor Roma gezinnen, waarbij de klagende partij wees op gebrekkige woningkwaliteit, onhygiënische levensomstandigheden en segregatie, waardoor publieke dienstverlening tevens te weinig toegankelijk zou zijn. Het Europees Comité voor Sociale Rechten oordeelde dat de Staat inderdaad had nagelaten om positieve maatregelen te nemen om een daadwerkelijk genot van het recht op bescherming van de gezondheid mogelijk te maken voor kwetsbare groepen. Het gegeven dat Roma gezinnen in onhygiënische omstandigheden leven, kon volgens het Comité ten dele worden toegeschreven aan een gebrek aan maatregelen om hun levens- en woonomstandigheden te verbeteren.<sup>289</sup>

Ook in een latere zaak omtrent de situatie van Roma gezinnen legde het ECSR een verband tussen gebrekkige woonomstandigheden, gezondheidsproblemen en een hoger risico op ziekten, net als tussen segregatie en de toegang tot voorzieningen (waaronder voor gezondheidszorg). In deze zaak besloot het Comité dat er sprake was van een schending van artikel 31, §1, in samenhang gelezen met artikel E.<sup>290</sup>

## F.2 Aanbieden van bijstand en noodopvang

Artikel 31, §2 HESH bevat de verplichting om maatregelen te nemen ten einde dakloosheid te verminderen en geleidelijk uit te bannen, waaruit het Comité onder meer een verplichting afleidt om opvang te voorzien bij noodsituaties (zie eerder). Een gebrek aan opvangplaatsen voor daklozen leidde daarnaast tot een schending van artikel 30 HESH.<sup>291</sup>

Ook uit andere verdragsbepalingen leidde het Europees Comité voor Sociale Rechten echter een verplichting af om personen in nood (tijdelijk) onderdak te bieden. Zo leest het Comité in artikel 13, §1 en §4 HESH de verplichting om 'gepaste kortetermijnbijstand' te bieden aan personen in een 'onmiddellijke en dringende noodsituatie'. Lidstaten moeten daartoe voedsel, dringende medische hulpverlening, kledij en ook onderdak verschaffen.

In de zaak *DCI t. België* hekelde de klagende partij dan weer dat minderjarigen, in casu als illegale ingezetenen of asielzoekers in België, waren uitgesloten van sociale bijstand, wat in strijd zou zijn met onder meer het recht van kinderen en volwassenen op een sociale, wettelijke en economische bescherming (artikel 17 HESH). Het Comité wees op 'een aanhoudend falen om deze minderjarigen op te vangen' en stelde vast dat de overheid geen passende maatregelen nam om de betrokkenen zorg en bijstand te garanderen. Net als in de zaak *DCI t. Nederland*, waarin het Comité eveneens een recht op opvang las in artikel 17 HESH, onderbouwde het die conclusie met verwijzing naar risico's die anders ontstaan voor de meest fundamentele rechten, zoals het recht op leven en het respect voor de menselijke waardigheid.<sup>292</sup>

Gezien het verband met het recht op leven en de menselijke waardigheid (de betrokkenen dienen anders op straat te leven), mag de verplichting om bijstand (noodopvang) te bieden bovendien niet te eng worden geïnterpreteerd. Zo aanvaardde het Comité het verweer van de Nederlandse overheid

---

<sup>289</sup> ECSR 3 december 2008, *ERRC t. Bulgarije*, nr. 46/2007 (Decision on the merits).

<sup>290</sup> ECSR 30 juni 2011, *ERRC t. Portugal*, nr. 61/2010, §§48-50 (Decision on the merits)

<sup>291</sup> ECSR 2 juli 2014, *FEANTSA t. Nederland*, nr. 86/2012, §§219-220 (Decision on the merits).

<sup>292</sup> ECSR 23 oktober 2012, *DCI t. België*, nr. 69/2011 (Decision on the merits), ECSR 20 oktober 2009, *DCI t. Nederland*, nr. 47/2008, §§47-48 (Decision on the merits) en N. BERNARD, "Le droit au logement des migrants", *Administration Publique* 2017, 39-40.

niet dat het weigeren van bijstand noodzakelijk zou zijn om doelstellingen van het migratiebeleid te realiseren. Daartoe staan immers minder zwaarwegende maatregelen open.<sup>293</sup>

### F.3 Bescherming van doelgroepen

Het recht op het gebruik van diensten voor sociale zorg (artikel 14 HESH), maar ook rechten die de bescherming van bepaalde groepen van begunstigden beogen<sup>294</sup>, blijken handvaten te bieden om problemen rond de huisvestings situatie van doelgroepen te signaleren.<sup>295</sup> In verschillende landenrapporten stelt het Comité bijvoorbeeld dat lidstaten voldoende rekening moeten houden met de behoeften van doelgroepen (zoals ouderen en personen met een beperking), met inbegrip van het voorzien een aangepast (privaat of publiek) huisvestingsaanbod. Een onderdeel hiervan is tevens het bieden van financiële steun voor het aanpassen van bestaande woningen aan specifieke behoeften.<sup>296</sup>

In het algemeen wijst de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa op het belang van positieve maatregelen om tegemoet te komen aan problemen bij de toegang tot huisvesting voor specifieke doelgroepen, waaronder personen met een beperking, huishoudens met kinderen, ouderen, Roma en woonwagenbewoners, vrouwen en slachtoffers van huiselijk geweld.<sup>297</sup>

Een voorbeeld van een collectieve klacht omwille van een gebrekkige verwezenlijking van een bepaling ter bescherming van een doelgroep is *FIDH t. België*. In deze zaak is een klacht ingediend op basis van artikelen 14, 16 en E HESH, met betrekking tot de situatie van personen met een beperking, meer bepaald personen met een ernstige beperking die hulp nodig hebben van anderen om gewone dagelijkse activiteiten te vervullen (met als gevolg dat de situatie van de familie wordt verzwaard). De klacht hekelde onder meer dat het aantal opvangplaatsen (dag- en residentiële opvang) in Vlaanderen, blijkens de wachtlijsten, te beperkt is. Het ECSR bevestigde hierop dat, door onvoldoende maatregelen te nemen om een 'gelijke en effectieve' toegang tot opvangplaatsen te voorzien voor personen met een ernstige handicap, er sprake was van een inbreuk op artikel 14, §1 HESH, ook in samenhang gelezen met artikel E. Het Comité aanvaardde ook het argument dat deze situatie dwingt om terug te vallen op familie, wat tot onaanvaardbare preciaire situaties aanleiding geeft voor het gezin en tevens een inbreuk vormt op artikel 16 HESH.<sup>298</sup>

### F.4 Specifieke bescherming van migrerende werknemers

Artikel 19 van het Handvest bevat tot slot het recht van migrerende werknemers en hun gezinnen op bescherming en bijstand, waaronder een recht voor deze werknemers op een gelijke behandeling binnen de materie huisvesting (artikel 19, §4). Het Comité hanteert hier, net onder toepassing van artikel E, een materieel gelijkheidsbeginsel, waardoor een zogenaamde gelijkheid 'voor de wet' of

---

<sup>293</sup> ECSR 1 juli 2014, *CEC t. Nederland*, nr. 90/2013, §§121-126 (Decision on the merits).

<sup>294</sup> O.m. het recht van mindervaliden op zelfstandigheid, sociale integratie en deelname aan de samenleving (artikel 15), het recht van kinderen en jongvolwassenen op een sociale, wettelijke en economische bescherming (artikel 17) en het recht van ouderen op sociale bescherming (artikel 23).

<sup>295</sup> J.FR. AKANDJI-KOMBE, "Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011)", *Rev.trim.dr.h.* 2012, 585.

<sup>296</sup> D. GAILIUTE, "Right to housing in the jurisprudence of the European Committee of Social Rights", *Societal Studies* 2012, 1609-1610.

<sup>297</sup> Zie: COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 16-19 en de bespreking onder artikel E.

<sup>298</sup> Budgettaire tekorten of de verlenging van de levensduur van personen met een handicap vormen geen rechtvaardiging voor de tekortkomingen van de Belgische staat. Zie: ECSR 18 maart 2013, *FIDH t. België*, nr. 75/2011, §§62 en 129-184.

formele gelijkheid niet volstaat. Lidstaten dienen dus rekening te houden met de specifieke positie waarin de betrokkenen zich bevinden.

In een zaak tegen Noorwegen oordeelde het Comité aldus dat een maatregel van lokale binding (een zekere verblijfsperiode in de gemeente) als voorwaarde bij de toegang tot sociale huisvesting een vorm van indirecte discriminatie is (op grond van afkomst), ook al was deze voorwaarde algemeen van toepassing. Voor migrerende werknemers is een dergelijke voorwaarde immers meer nadelig dan voor andere groepen, aangezien zij nooit voorafgaand in de gemeente verbleven en bijgevolg *de facto* worden uitgesloten van een sociale woning.

Daarnaast leest het Comité zekere verplichtingen met betrekking tot huisvesting van migrerende werknemers in artikel 19, §6 HESH. Deze bepaling voorziet in een verplichting om de hereniging met het gezin van de migrerende werknemer, die zich op het grondgebied mag vestigen, te vergemakkelijken. Het Comité redeneert dat een hereniging uitgesloten is wanneer het gezin niet over behoorlijke huisvesting kan beschikken. Dit omwille van praktische redenen, maar ook omdat sommige lidstaten het kunnen beschikken over huisvesting als een voorwaarde hanteren om gezinshereniging toe te staan. Het ECSR legt, op grond van artikel 19, §§ 4 en 6 HESH, met andere woorden een verband tussen gezinsrechten en huisvestingsrechten. Het leidt hier een positieve verplichting uit af om migrerende werknemers, indien nodig, bij te staan bij de toegang tot huisvesting.<sup>299</sup>

---

<sup>299</sup> C. SCOTT, "Reaching Beyond (Without Abandoning) the category of 'Economic, Social and Cultural Rights'", *Human Rights Quarterly* 1999, 656 – 659.

## V. Aandachtspunten voor het (Vlaamse) woonbeleid

*Zijn er belangrijke punten waarop de Vlaamse overheid onvoldoende scoort om de engagementen te honoreren waartoe België zich verbonden heeft in het kader van het Europees Sociaal Handvest? Welke aanknopingspunten zijn er in de bepalingen van het ESH zelf? Welke aanknopingspunten zijn er in de elementen van de rechtspraak terzake?*

Omtrent mogelijke aandachtspunten voor het Vlaams huisvestingsbeleid in het kader van het (Herzien) Europees Sociaal Handvest bieden eerdere collectieve klachten een belangrijk beeld. De beoordelingen hieromtrent door het Comité kwamen in het vorige deel van dit rapport aan bod. Hierna wordt deze informatie aangevuld met aandachtspunten uit landenrapporten met betrekking tot België. Het gaat daarbij zowel om rapporten door het ECSR als door VN-mensenrechtencomités. Het ECSR interpreteert het HESH namelijk in samenhang met andere regels van internationaal recht, waarbij de standpunten van deze comités een belangrijke referentie vormen.<sup>300</sup>

In algemene zin kunnen daarbij alvast twee opmerkingen worden geformuleerd. In de eerste plaats kan er aan worden herinnerd dat de landenrapporten en het klachtenmechanisme complementair zijn, onder meer doordat het laatstgenoemde mechanisme gericht is op meer concrete situaties en het ECSR de situatie, in vergelijking met de rapporteringsprocedure, grondiger kan bestuderen.<sup>301</sup>

Hierbij aansluitend is het belangrijk op te merken dat het Comité bij zijn onderzoek van een klacht niet gehouden is door eerdere beoordelingen in het kader van de landenrapporten. In de zaak *FIDH t. België* verwierp het Comité bijvoorbeeld het argument van België dat het Comité de situatie niet meer diende te onderzoeken omdat het de situatie in het kader van de rapporteringsprocedure als conform had beschouwd. Het ECSR stelde in zijn beslissing: *“The Committee considered the Government’s argument that the Committee had already examined the situation in Belgium with regard to Article 16 in the past, under the national reporting procedure, and had held the situation to be in conformity with the Charter. In this connection, it recalls that the collective complaints procedure makes it possible to probe more thoroughly into questions already dealt with under the reporting procedure, especially where the complainant organization is capable of supplying the Committee with information and/or evidence that would not be available through the reporting system”*.<sup>302</sup>

In deze zaak stelde het Comité vervolgens vast dat er sprake was van een schending van het Handvest. Bij een collectieve klacht omtrent het huisvestingsbeleid blijft het, zelfs na een positieve beoordeling in het kader van de rapporteringsprocedure, dus nuttig om na te gaan of bijvoorbeeld nieuwe of bijkomende informatie aan het Comité kan worden voorgelegd.

Ten tweede kan worden opgemerkt dat, hoewel de bevoegde comités in ruime mate en grondig ingaan op specifieke probleemgebieden, respectievelijk doelgroepen, ook ruimer kan/moet worden gekeken naar elementen van de woonmarkt en het woonbeleid in het algemeen en de mogelijke schendingen

---

<sup>300</sup> Ook onder meer uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en werkzaamheden van Europese Commissaris voor de Mensenrechten vormen een belangrijke inspiratiebron. De impact hiervan op de beslissingspraktijk van het ECSR kwam echter al in het vorige deel van dit rapport aan bod.

<sup>301</sup> D. CUYPERS, S. KEUNEN & S. VAN DAMME, “Het Herziene Europees Sociaal Handvest en de verbetering van de mensenrechtenpositie van personen met een handicap”, *TSR* 2016, 28-29, met verwijzing naar G. MAES, “Collectief klachtenrecht bij het Europees Sociaal Handvest: overzicht van rechtspraak 1998-2002”, *TSR* 2005, 11 en ECSR 9 september 1999, *International Commission of Jurists t. Portugal*, nr. 1/1998, § 10-12.

<sup>302</sup> ECSR 18 maart 2013, *FID t. België*, nr. 75/2011 (Decision on the merits), § 186.

van het grondrecht op wonen die zich voordoen. Zeker bij collectieve klachten wordt de focus uiteraard bepaald door wie of welke organisatie aan de basis ligt van de procedure en ook bij de totstandkoming van landenrapporten hebben nationale en niet-gouvernementele organisaties een belangrijke rol (cfr. deel I van dit rapport).

#### A. Een voldoende groot aanbod aan betaalbare, kwaliteitsvolle huisvesting

- Het Europees Comité voor Sociale Rechten brengt in landenrapporten omtrent het recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming (artikel 16 (H)ESH) onder andere het aspect van gezinshuisvesting aan bod. In het rapport met betrekking tot België haalt het ECSR in zijn conclusies van 2019 een aantal positieve evoluties aan, vergeleken met de situatie ten tijde van de conclusies uit 2011. Voor het Vlaams Gewest gaat het onder andere om een toename in het aanbod aan sociale woningen. Tegelijk wijst het ECSR op cijfermateriaal (van Housing Europe) waaruit blijkt dat het aanbod van sociale huisvesting (in België) onvoldoende is om tegemoet te komen aan de noden. Om te kunnen beoordelen of de situatie in België conform is aan de verplichtingen uit artikel 16 HESH (het recht op behoorlijke huisvesting voor gezinnen) vraagt het Comité meer informatie over het aantal kandidaten voor een sociale woning, hun kans om een woning toegewezen te krijgen en de gemiddelde wachtermijnen. In afwachting daarvan formuleert het een voorbehoud omtrent de conformiteit met het verdrag op dit vlak.<sup>303</sup>
- In het kader van het Ecosoc-verdrag wijst het VN-comité inzake economische, sociale en culturele rechten (CESCR) in het Vijfde Periodiek Rapport van 26 maart 2020 op verschillende problematieken in verband met huisvesting. Een daarvan zijn de tekorten in het aanbod van betaalbare (sociale) huisvesting, naast een gebrek aan coördinatie tussen de federale overheid en de deelstaten voor wat betreft het huisvestingsbeleid. Het formuleerde de aanbeveling om de beschikbaarheid van betaalbare, kwaliteitsvolle huisvesting te verhogen, in het bijzonder door een groter aanbod aan sociale woningen te realiseren, leegstand aan te pakken en de huurprijzen op de private markt te reguleren.<sup>304</sup>

#### B. Bestrijden van discriminatie

- Het bevoegde VN-comité voor het BUPO-verdrag (CCPR) wijst in het Zesde Periodiek Rapport van 6 december 2019 met betrekking tot België op het voortbestaan van discriminatie ten aanzien van personen die behoren tot etnische, religieuze, taalkundige of seksuele minderheden, waaronder op het vlak van toegang tot huisvesting. Het Comité wijst ook op een gebrek aan effectieve (rechts)middelen om hiertegen op te komen. De aanbevelingen zijn gericht tot diverse deeldomeinen en bestaan onder meer uit het inzetten op dataverzameling en monitoring van de problematiek, het uitwerken en implementeren van een actieplan tegen racisme, het introduceren van effectieve middelen om op klachten inzake discriminatie (op basis van taal) een antwoord te bieden, enzovoort.<sup>305</sup>
- Het VN-comité inzake economische, sociale en culturele rechten (CESCR) kaart in het Vijfde Periodiek Rapport van 26 maart 2020 de problematiek van discriminatie van migranten, vluchtelingen en asielzoekers aan, in het bijzonder voor personen die van buiten de EU afkomstig zijn. Dit onder meer voor wat betreft de toegang tot huisvesting. Het Comité doet

---

<sup>303</sup> ECSR 5 december 2019, *Landenrapport België m.b.t. artikel 16* (Conclusion).

<sup>304</sup> E/C.12/BEL/CO/5, §§ 38-41 en 46-47.

<sup>305</sup> CCPR/C/BEL/CO/6, §§ 15 en 16.



de aanbeveling sterker in te zetten op preventieve maatregelen, maar ook om de effectiviteit van bestaande discriminatiewetgeving te verhogen.<sup>306</sup>

- Het VN-Comité bij het Internationaal Verdrag voor de uitbanning van rassendiscriminatie (CERD) wijst in zijn rapport van 21 mei 2021 op discriminatie van personen van vreemde (Afrikaanse) origine, migranten, asielzoekers, vluchtelingen en staatlozen, waaronder bij de toegang tot huisvesting.<sup>307</sup>

#### C. Een globale en gecoördineerde aanpak van armoede en sociale uitsluiting

- In zijn conclusies van 2017 met betrekking tot het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting (artikel 30 HESH) oordeelt het ECSR dat de situatie in België niet conform is aan de vereisten van het Herzien Europees Sociaal Handvest. Het Comité oordeelt dat niet voldaan is aan de vereiste van een globale en gecoördineerde aanpak van armoede en sociale uitsluiting. Aan de basis van deze beoordeling ligt onder meer een kritische analyse door het Belgische Rekenhof van het Federaal Plan Armoedebestrijding 2012-2015, de vaak moeilijke sociaaleconomische positie van personen met een beperking, de non-take-up van sociale tegemoetkomingen en moeilijkheden op het vlak van toegang tot huisvesting voor personen in een kwetsbare positie. Wat dit laatste betreft, wijst het Comité specifiek op een gebrek aan publieke huisvesting en het bestaan van discriminatie bij zowel private als publieke huisvesting.

Verder wijst het Comité in zijn conclusies naar de zaak *FIDH t. België*, waarin het Comité een inbreuk vaststelde op artikel E, in samenlezing met artikel 30, door het gebrek aan een gecoördineerde aanpak, in het bijzonder wat huisvesting betreft, om armoede en sociale uitsluiting onder woonwagengewoners tegen te gaan (zie hierna).<sup>308</sup>

- Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind (CRC) spreekt in zijn rapport van 28 februari 2019 over een 'ernstige bezorgdheid' omtrent het armoederisico dat kinderen in België lopen en de vaststelling dat genomen beleidsmaatregelen niet het gewenste effect blijken te hebben op het terugdringen van kinderarmoede. Daarbij wijst het Comité onder meer op een gebrek aan behoorlijke huisvesting, dakloosheid en gedwongen uitzettingen.<sup>309</sup>

#### D. Vermijden van uithuiszettingen en tegengaan van dakloosheid

- Het ECSR is in het Belgische landenrapport met betrekking tot artikel 16 (H)ESH positief voor wat het Vlaams Gewest betreft over de wijzigingen aan de uithuiszettingsprocedure (sinds de Zesde Staatshervorming en de introductie van het Vlaams Woninghuurdecreet).<sup>310</sup>
- Het VN-comité inzake economische, sociale en culturele rechten (CESCR) is in het Vijfde Periodiek Rapport van 26 maart 2020 daarentegen bezorgd over het aantal gedwongen uitzettingen en het gebrek aan data hieromtrent. Op dit vlak stelt het Comité onder meer dat de staat er voor moet zorgen dat uithuiszettingen slechts een laatste optie zijn, ook wanneer de staat van de woning aan de basis ligt. Ook zijn maatregelen nodig om uithuiszettingen systematisch te registreren en gepaard te doen gaan met huisvestingsalternatieven. Het CESCR is eveneens bezorgd over het voortbestaan van dak- en thuisloosheid, het gebrek aan data

<sup>306</sup> E/C.12/BEL/CO/5, §§ 38-41 en 46-47.

<sup>307</sup> CERD/C/BEL/CO/20-22, §§ 21-27.

<sup>308</sup> ECSR 8 december 2017, *Landenrapport België m.b.t. artikel 30* (Conclusion).

<sup>309</sup> CRC/C/BEL/CO/5-6, § 36.

<sup>310</sup> ECSR 5 december 2019, *Landenrapport België m.b.t. artikel 16* (Conclusion).

hieromtrent en de gebrekkige implementatie van het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de deelstaten.<sup>311</sup>

#### E. Aandacht voor doelgroepen

- De positie van Roma gezinnen en woonwagenbewoners is een aandachtspunt. Volgens het Europees Comité voor Sociale Rechten is de situatie in België zelfs niet conform aan het (Herzien) Europees Sociaal Handvest. Ter onderbouwing wijst het Comité op het gegeven dat België, na de zaak *FIDH t. België*, onvoldoende maatregelen heeft genomen om te beantwoorden aan de beslissing van het Comité (schending van artikel 16 in samenlezing met artikel E), aanbevelingen van de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa met betrekking tot woonwagenbewoners en de conclusies van het VN-Comité voor de uitbanning van rassendiscriminatie op dit vlak.<sup>312</sup>

In *FIDH t. België* oordeelde het Comité (2012) meer bepaald dat de situatie van woonwagenbewoners in België niet conform is met artikel E in samenlezing met artikel 16 HESH. De redenen hiervoor waren de niet-erkenning van een woonwagen als woning in het Waalse Gewest, het bestaan van woningkwaliteitsnormen in het Vlaamse en Brusselse Gewest die niet afgestemd zijn op woonwagens, het gebrek aan plaatsen voor woonwagenbewoners en de onvoldoende inspanningen van de overheid om daaraan te verhelpen, de gebrekkige regelgeving inzake ruimtelijke planning die onvoldoende rekening houdt met de noden van woonwagenbewoners en de moeilijke situatie van woonwagenbewoners bij uitzettingen van terreinen. Daarnaast stelde het Comité ook een schending vast van artikel E, in samenlezing met artikel 30, doordat het beleid met betrekking tot woonwagenbewoners, in het bijzonder op vlak van huisvesting, onvoldoende armoede en sociale uitsluiting voorkomt en bestrijdt.<sup>313</sup>

Uit de landenrapporten met betrekking tot artikel 15 en artikel 30 blijkt dat België op het tijdstip van deze rapporten nog onvoldoende maatregelen nam om de situatie te remediëren.

- Het VN-Comité bij het Internationaal Verdrag voor de uitbanning van rassendiscriminatie uit in zijn rapport van 21 mei 2021 een bezorgdheid omtrent de positie van Roma gezinnen en woonwagenbewoners, onder andere omwille van het ontoereikende aantal terreinen voor woonwagens en het risico op uitzetting waarmee zij te kampen hebben.<sup>314</sup>
- Het VN-comité inzake economische, sociale en culturele rechten kaart in het Vijfde Periodiek Rapport van 26 maart 2020 de kwetsbare positie Roma gezinnen en woonwagenbewoners aan, die onder meer te weinig zouden zijn beschermd tegen uitzettingen.<sup>315316</sup>

---

<sup>311</sup> E/C.12/BEL/CO/5, §§ 38-41 en 46-47.

<sup>312</sup> ECSR 5 december 2019, *Landenrapport België m.b.t. artikel 16* (Conclusion).

<sup>313</sup> ECSR 21 maart 2012, *FIDH t. België*, nr. 62/2010 (Decision on the merits).

<sup>314</sup> CERD/C/BEL/CO/20-22, §§ 21-27.

<sup>315</sup> E/C.12/BEL/CO/5, §§ 38-41 en 46-47.

<sup>316</sup> In *DCI t. België* oordeelde het Comité dat België aanhoudend faalde wat betreft de opvang van minderjarige illegale ingezetenen en asielzoekers, waarop het ECSR een inbreuk op onder meer artikel 11 en artikel 17 HESH vaststelde.<sup>316</sup> Nadien stelde het Comité evenwel vast dat België diverse maatregelen nam, zodat de situatie (in 2015) conform was met het Handvest. Zie: ECSR 23 oktober 2012, *DCI t. België*, nr. 69/2011 (Decision on the merits) en ECSR 4 december 2015, *DCI t. België*, nr. 69/2011 (Assessment of the follow-up).