

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.801 van 1 oktober 2012
in de zaak A. 198.849/X-15.027.**

In zake : de c.v. KEMPISCH TEHUIS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Mertens
 kantoor houdend te 3580 BERINGEN
 Scheigoorstraat 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Christian Lemache
 kantoor houdend te 3800 SINT-TRUIDEN
 Tongersesteenweg 60
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 januari 2011, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 17 november 2010 van het agentschap Inspectie RWO Toezicht waarbij het verweerschrift van de verzoekende partij tegen de ingebrekestelling van 5 oktober 2010 ongegrond wordt verklaard en haar een administratieve geldboete van 5.000 euro wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 219.161 van 3 mei 2012 worden de debatten heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Auditeur Ines Martens heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een aanvullende laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een aanvullende laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 september 2012.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Gebruers, die loco advocaat Wim Mertens verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Giovanni Havet, die loco advocaat Christian Lemache verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ines Martens heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Voor de uiteenzetting van de feiten kan verwezen worden naar het arrest nr. 219.161 van 3 mei 2012.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. Een eerste middel wordt afgeleid uit de schending van het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel,

de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet), artikel 47, § 2 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (hierna: de Vlaamse Wooncode) en artikel 6, § 1, 4° en § 3 van het besluit van 18 juli 2008 van de Vlaamse regering houdende bepaling van de specifieke regels voor het toezicht op de sociale woonactoren (hierna: het toezichtbesluit van 18 juli 2008), “doordat de verwerende partij zich ten onrechte heeft beroepen op artikel 6 §1, 4° van het toezichtsbesluit en doordat de motieven die worden ingeroepen foutief zijn”.

In de toelichting bij het middel verwijst de verzoekende partij vooreerst naar de inhoud van het toentertijd geldende artikel 47, § 2 van de Vlaamse Wooncode en naar het toentertijd geldende artikel 6, § 1 van het toezichtbesluit van 18 juli 2008. Zij stelt dat zij op 12 april 2010 uit billijkheidsoverwegingen besliste om het gezin Huyuk-Yuregil de huurwoning voorlopig te laten bewonen op voorwaarde dat er maandelijks een bezettingsvergoeding werd betaald plus een aflossing van de schuld a rato van 500 euro per maand. Zodra de schuld volledig was afbetaald, zou het punt opnieuw geagendeerd worden en beslist worden of er een nieuw contract kon worden afgesloten zoals verzocht door de burgemeester en het OCMW. Slechts bij besluit van 5 juni 2010 heeft de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie vastgesteld dat de verzoekende partij niet onderzocht had of er überhaupt toepassing kon worden gemaakt van de versnelde toewijzingsprocedure. De minister heeft geoordeeld dat een “tijdelijke bezetting in afwachting van een toewijzing niet wenselijk is” en dat de verzoekende partij na beëindiging van de huurovereenkomst “in de mogelijkheid verkeert om een woning opnieuw toe te wijzen”. De minister heeft de tijdelijke bezetting dus niet als onwettelijk bestempeld, maar enkel als niet wenselijk beschouwd. Verder suggereert de minister om gebruik te maken van de mogelijkheid van de versnelde toewijs. Na kennisname van deze beslissing van de minister heeft de verzoekende partij urgent gehandeld en een oplossing gezocht waarbij het gezin toepassing kon maken van de versnelde procedure. Bij besluit van 28 juni 2010 besliste de verzoekende partij om de huurders een nieuwe kans te geven via de procedure van de versnelde toewijzing. Hiervoor was echter een nieuw sociaal

onderzoek vereist omdat het eerste sociaal onderzoek onvoldoende was gemotiveerd. Na ontvangst van het tweede sociaal onderzoek heeft de verzoekende partij de effectieve beslissing tot toewijzing genomen bij besluit van 13 september 2010. Daar waar de vernietigde beslissing van 12 april 2010 geen melding maakt van de mogelijkheid om de huur toe te wijzen bij versnelde toepassing, maakt de beslissing van 28 juni 2010 uitdrukkelijk wel melding van deze mogelijkheid. Hieruit blijkt dat het besluit van 28 juni 2010 niet zonder meer gelijk kan worden gesteld met het besluit van 12 april 2010. De verzoekende partij heeft bijgevolg niet het vernietigde besluit van 12 april 2010 uitgevoerd. Zij heeft integendeel de suggestie van de minister bestudeerd en gevolgd.

Bovendien dateert de “effectieve beslissing tot toewijzing” van 13 september 2010 en niet van 28 juni 2010. De beslissing van 28 juni 2010 was niet de toewijzingsbeslissing maar slechts een “principiële beslissing (...) waarbij het engagement werd aangegaan om de toepassing van de versnelde procedure te onderzoeken om (d)e situatie te kunnen regulariseren”. De verzoekende partij heeft op dat moment ook een nieuw sociaal verslag gevraagd aan het OCMW. De vakantieperiode en het ontbreken van samenkomsten van het dagelijks bestuur in de vakantieperiode hebben voor een zekere vertraging in de uitvoering gezorgd. Na ontvangst van een nieuw sociaal onderzoek van 10 september 2010 werd onmiddellijk de beslissing van 13 september 2010 genomen waarbij de huur via de versnelde procedure werd toegewezen.

Door in de bestreden beslissing te stellen dat het agentschap “er kon van uit gaan” dat de beslissing van 28 juni 2010 de beslissing inhield om de huur opnieuw toe te wijzen via de versnelde procedure, erkent de verwerende partij dat zij de situatie verkeerd heeft ingeschat. Uit de feiten blijkt dat de verzoekende partij na kennisname van de beslissing van de minister urgent heeft gehandeld en een oplossing heeft gezocht waarbij het betrokken gezin toepassing kon maken van de versnelde procedure, via een nieuw sociaal onderzoek dat pas arriveerde op 10 september 2010. Dat de schulden op datum van 13 september 2010 waren afbetaald en dat dit blijkbaar een voorwaarde vormde om zich te engageren op 28 juni 2010, heeft misschien bij het agentschap de schijn gewekt dat bij de beslissing van 28 juni 2010 de beslissing tot toewijzing was genomen,

maar dat deze pas inging op het ogenblik dat de schulden waren afbetaald. Niettemin is afdoende aangetoond dat de werkelijke beslissing tot toewijzing pas op 13 september 2010 geschiedde en dat de veronderstelling van het agentschap onjuist is. De verwerende partij vertrekt dan ook vanuit een verkeerde premisse om de toepasselijkheid van artikel 6, § 1, 4° van het toentertijd geldende toezichtbesluit van 18 juli 2008 te schragen.

5. In haar memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat de verzoekende partij niet kan verwijzen naar haar beslissing van 13 september 2010 aangezien zij deze beslissing heeft ingetrokken op 11 oktober 2010. Deze ingetrokken beslissing, die geacht wordt nooit te hebben bestaan, kan dan ook geen verantwoording bieden voor haar handelen na de beslissing van de toezichthouder van het agentschap Inspectie RWO van 15 april 2010 waarbij de beslissing van 12 april 2010 van de verzoekende partij werd geschorst en gelijktijdig vernietigd.

De verzoekende partij besliste op 12 april 2010 het gedogen van het gezin Huyuk-Yuregil in de woning te formaliseren en besliste aldus om het betrokken gezin verder te laten verblijven in de huurwoning, mits het maandelijks betalen van een bezettingsvergoeding, plus een aflossing van de schuld. De notulen van de vergadering van 12 april 2010 vermelden verder dat de verzoekende partij zou overwegen om met de betrokkenen een nieuwe huurovereenkomst af te sluiten wanneer zij hun volledige schuld zouden hebben afgelost. Op 15 april 2010 schorst en vernietigt de toezichthouder de beslissing van 12 april 2010 om de huurder verder te laten verblijven. De verwerende partij merkt daarbij op dat er op 12 april 2010, dit is 6 maanden na het vonnis, nog steeds een achterstal was van 2.553,49 euro en dat de huurder de achterstallen initieel had laten oplopen tot meer dan 3.000 euro, terwijl zij een gezinsinkomen van 23.398,88 euro per jaar genoten. De beslissing van de toezichthouder van 15 april 2010 werd bevestigd door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie bij beslissing van 5 juni 2010 en tegen deze beslissing van de minister werd door de verzoekende partij geen vordering tot schorsing of vernietiging bij de Raad van State ingesteld, zodat ze definitief is. De verzoekende partij heeft de vernietigde beslissing van 12 april 2010 wel

verder uitgevoerd, met name door het betrokken gezin verder in de woning te laten verblijven. Uit de beslissingen van 28 juni 2010 en 13 september 2010 van de verzoekende partij blijkt dat zij haar beslissing van 12 april 2010 verder uitvoering heeft gegeven door ook de suggestie van de minister van 5 juni 2010 om via een versnelde toewijzing te opereren, uit te stellen tot en te koppelen aan het ogenblik dat alle schulden zouden zijn afbetaald, zoals zij op 12 april 2010 reeds had beslist voor de voorlopige verdere bewoning.

6. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat zij de beslissing van 13 september 2010 heeft ingetrokken omdat de betreffende huurders niet opnieuw als kandidaat-huurders stonden ingeschreven. Zij heeft de toewijzing dan ook geregulariseerd met de beslissing van 11 oktober 2010. In de brief van 5 oktober 2010 van het agentschap Inspectie RWO waarbij de verzoekende partij in gebreke wordt gesteld, werd geargumenteed dat bij beslissing van 13 september 2010 quasi dezelfde beslissing werd genomen als bij de beslissing van 28 juni 2010. Op dat ogenblik werd bijgevolg de beslissing van 13 september 2010 in aanmerking genomen door het agentschap. Indien de beslissing van 13 september 2010 in de redenering van de verwerende partij ingevolge haar intrekking geen verantwoording meer kan bieden voor het handelen van de verzoekende partij dat aanleiding heeft gegeven tot de bestreden beslissing, dient te worden vastgesteld dat de bestreden beslissing en de voormelde beslissing van het agentschap van 5 oktober 2010 zich eveneens niet kunnen baseren op de beslissing van 13 september 2010, waardoor de bestreden beslissing feitelijke grondslag mist. Bovendien dienen de beslissingen van 12 april 2010 en 28 juni 2010 in ogenschouw te worden genomen, aangezien de verwerende partij op grond van deze beslissingen toepassing heeft gemaakt van het toentertijd geldende artikel 6, §1 van het toezichtbesluit van 18 juli 2008 omdat volgens haar de handelingen neergelegd in het besluit van 28 juni 2010 kunnen worden gekwalificeerd als een gedraging waarbij de beslissing van 12 april 2010 toch werd uitgevoerd.

Verder meent de verzoekende partij dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord geen wederwoord voert met betrekking tot de vaststelling van de verzoekende partij dat de beslissing van 12 april 2010 geen

melding maakt van de mogelijkheid om de huur toe te wijzen bij versnelde toepassing, hetgeen nochtans een essentieel verschil uitmaakt tussen beide beslissingen. De verwerende partij reageert ook niet op de vaststelling dat de verzoekende partij na de beslissing van 28 juni 2010 een nieuw verslag moest vragen aan het OCMW om toepassing te kunnen maken van de versnelde procedure en dat dit verslag pas na de vakantie kon worden bezorgd door het OCMW. Op het ogenblik van de beslissing van 28 juni 2010 kon de verzoekende partij eenvoudigweg de huur niet toewijzen met gebruik van de versnelde procedure. De verzoekende partij stelt ook vast dat de verwerende partij niet meer betwist dat de eigenlijke beslissing tot toewijzing niet werd genomen op 28 juni 2010 maar wel op 13 september 2010.

7. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij dat het niet voor betwisting vatbaar is dat het bestreden besluit geen melding maakt van de vastgestelde feiten die zich na de ingebrekestelling hebben voorgedaan, zodat het bestreden besluit het toentertijd geldende artikel 6, § 5, 4° van het toezichtbesluit van 18 juli 2008 schendt. Het komt niet aan de Raad van State toe om de motivering van het bestreden besluit aan te vullen. Verder herhaalt de verzoekende partij haar argumentatie uit het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord, en voegt ze er nog aan toe dat “als de ingebrekestelling bedoeld is om de betrokkenen de kans te geven de situatie te regulariseren en daarmee de mogelijke boete te ontlopen (...) de tijdslijn toch zeer duidelijk (is) en (...) deze onmogelijk sneller (kon) worden uitgevoerd”.

Beoordeling

8. In het arrest nr. 219.161 van 3 mei 2012 oordeelde de Raad van State reeds dat de verzoekende partij na de ingebrekestelling van 5 oktober 2010 verder uitvoering heeft gegeven aan de vernietigde beslissing van 12 april 2010, hetgeen terecht werd vastgesteld door de toezichthouder.

Hieruit volgt dat de stelling van de verzoekende partij dat er ten onrechte toepassing werd gemaakt van de toentertijd geldende artikelen 6, § 1, 4° of 6, § 3 van het toezichtbesluit van 18 juli 2008 of dat de motieven die werden

ingeroepen, met name dat een vernietigde beslissing werd uitgevoerd, foutief zouden zijn, niet kan worden bijgetreden.

In zoverre de verzoekende partij in de laatste memorie aanvoert dat het bestreden besluit geen melding maakt van de vastgestelde feiten die zich na de ingebrekestelling hebben voorgedaan, komt de argumentatie in wezen neer op een herhaling van het derde middel, dat reeds in het voormelde arrest werd onderzocht en ongegrond werd bevonden.

Het eerste middel is ongegrond.

Tweede middel

Standpunt van de partijen

9. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending van het redelijkheidsbeginsel, artikel 6, § 3 van het toezichtbesluit van 18 juli 2008, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, het materieel motiveringsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel “patere legem quam ipse fecisti”, “doordat het van een kennelijke onredelijkheid getuigt om in voorliggende omstandigheden toch een boete op te leggen aan de verzoekende partij, doordat het bedrag van de administratieve boete niet overeenstemt met de feiten die aan de verzoekende partij ten laste worden gelegd, doordat de oplegde administratieve boete niet overeenstemt met de ernst van de inbreuk, doordat de ingeroepen ernst van de inbreuk niet wordt gemotiveerd, doordat er geen afdoende motivatie wordt verstrekt dat de administratieve boete in verhouding staat met de ernst van de inbreuk, doordat er geen (...) rekening wordt gehouden met verzachtende omstandigheden, doordat de bestreden beslissing ten onrechte motiveert dat de verzoekende partij een uitspraak van de minister naast zich heeft neergelegd en doordat bij het opleggen van de administratieve boete geen rekening werd gehouden met voorgaande overtredingen”.

In de toelichting bij het middel zet de verzoekende partij vooreerst uiteen dat zij “steeds uit billijkheidsoverwegingen heeft gehandeld om de huurders niet op straat te moeten zetten” en het voor haar “veel eenvoudiger (was) om na betekening van het vonnis van de Vrederechter de huurders uit de

huurwoning te laten drijven”. Na de beslissing van de Vlaamse minister heeft ze onmiddellijk de suggestie van de minister opgevolgd om toepassing te maken van de versnelde toewijzing. Intussen is de situatie ook geregulariseerd en werd de woning opnieuw versneld toegewezen. De verzoekende partij citeert artikel 3 van de Vlaamse Wooncode en doet gelden dat “het (...) hemeltergend (is) te moeten vaststellen dat (zij) geen enkele administratieve boete had geriskeerd indien zij de huurders botweg op straat zou hebben gezet maar dat zij nu gestraft wordt enkel en alleen omdat (zij) heeft meegewerkt aan een menselijke oplossing die onmiskenbaar in de lijn ligt van de doelstellingen van de Vlaamse Wooncode”. Doordat op het ogenblik van de beslissing van 28 juni 2010 er een onvoldoende gemotiveerd sociaal verslag voorlag, kon de verzoekende partij op dat ogenblik simpelweg geen toepassing maken van de procedure van de versnelde toewijzing. Van zodra zij het tweede verslag had ontvangen, heeft de verzoekende partij onmiddellijk de beslissing tot versnelde toewijzing genomen. “Gelet op de feitelijkheden van het dossier” meent de verzoekende partij dat het “van een bijzondere kennelijke onredelijkheid (getuigt) om zulke zware administratieve geldboete op te leggen”.

Vervolgens voert de verzoekende partij aan dat de administratieve boete niet overeenstemt met de feiten die aan de verzoekende partij ten laste worden gelegd. De boete is de zwaarste boete die het agentschap heeft opgelegd “in vergelijking met het jaar 2009”, terwijl de verzoekende partij zich “in alle ernst niet (kan) inbeelden dat de feiten die haar ten laste worden gelegd de zwaarste inbreuken vormen waarmee het Agentschap werd geconfronteerd in 2009”. Ze verwijst naar het jaarrapport 2009 van het agentschap, waaruit blijkt dat in het jaar 2009 in totaal 7 keer een administratieve geldboete werd opgelegd, waarvan het bedrag varieerde tussen 1000 en 3000 euro. De boete die met het bestreden besluit wordt opgelegd is meer dan de helft hoger dan de hoogst opgelegde boete in 2009 en is vijf keer hoger dan de laagste boete. De verzoekende partij voert aan dat zij de respectievelijke beslissingen tot het opleggen van een administratieve geldboete heeft opgevraagd bij het agentschap en dat zij “bij ontvangst en na vergelijking dit middelenonderdeel nog verder (zal) uitwerken”.

Verder vereist het toentertijd geldende artikel 6, § 3, 1° van het toezichtbesluit van 18 juli 2008 dat bij het vaststellen van de administratieve geldboete rekening wordt gehouden met de ernst van de inbreuk, terwijl dit in casu niet gebeurde. De feiten die worden verweten kunnen volgens de verzoekende partij onmogelijk als ernstig worden beschouwd. Er wordt ook niet gemotiveerd waarom de inbreuk als ernstig dient te worden beschouwd. De motivering “het uitvoeren van een vernietigde beslissing door de toezichthouder” vormt slechts een verwijzing naar de feiten. Het loutere feit van een overtreding kan nooit ipso facto worden gelijkgesteld met een ernstige overtreding.

De verzoekende partij doet voorts gelden dat geen rekening werd gehouden met de aanwezigheid van verzachtende omstandigheden, met name met het feit dat de huurders, onder wie 4 kinderen, op straat dreigden te verzeilen.

De verzoekende partij meent tevens dat het bestreden besluit ten onrechte wordt gemotiveerd met de overweging dat de verzoekende partij een uitspraak van de minister naast zich neerlegt, hetgeen een bezwarend feit zou zijn, terwijl de verzoekende partij volledig is ingegaan op de suggestie van de minister.

Ten slotte voert de verzoekende partij aan dat de bestreden beslissing strijdig is met het beginsel “patere legem quam ipse fecisti” doordat bij het opleggen van de administratieve boete geen rekening werd gehouden met vorige beslissingen van het agentschap, terwijl in het jaarrapport 2009 gestipuleerd wordt dat een intern comité wordt opgericht dat adviseert bij het opleggen van administratieve boetes en dat daarbij “rekening (wordt) gehouden met de behandeling (bedragen van de boete, omstandigheden, overwegingen,...) van gelijkaardige overtredingen door andere actoren”. De verzoekende partij stelt dat ze “na ontvangst van de opgevraagde beslissingen bij het Agentschap (...) dit middelonderdeel verder (zal) uitwerken” en dat “mogelijks (...) hierbij ook het gelijkheidsbeginsel in het gedrang (komt)”.

10. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de verzoekende partij het ministerieel besluit van 5 juni 2010 heeft miskend door de suggestie van de minister van de versnelde toewijzing uit te stellen en te

koppelen aan de afbetaling van de achterstallen. Nu de verzoekende partij de oplossing die haar door de minister werd geboden, heeft aangegrepen om haar eigen beslissing van 12 april 2010 toch uit te voeren, meent de verwerende partij dat er geen sprake kan zijn van verzachtende omstandigheden, doch integendeel, van verzwarende omstandigheden. Bovendien is er geen significant verschil tussen de huidige boete en de boetes van 3000 euro die in 2009 werden opgelegd. Uit het administratief dossier blijkt dat het comité in casu eveneens een advies heeft gegeven en heeft geoordeeld dat er tot op heden geen dergelijke overtreding werd beboet zodat er geen precedent is. Het comité was van oordeel dat het uitvoeren van een vernietigde beslissing een zeer ernstige overtreding is die strenger dient te worden bestraft dan bijvoorbeeld het laattijdig indienen van bestuursdocumenten waarvoor een boete van 2500 euro werd opgelegd. Het toentertijd geldende artikel 47 van de Vlaamse Wooncode voorziet bovendien een maximumboete van 50.000 euro zodat in casu slechts 10% van de maximumboete werd opgelegd. Gelet op de ernst van de feiten is dit geenszins kennelijk onredelijk.

11. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat ze “niet goed in(ziet) in welke zin de omstandigheid dat zij een menselijke oplossing voor de huurders heeft betracht, kan worden beschouwd als een verzwarende omstandigheid”. Ze voert aan dat artikel 3 van de Vlaamse Wooncode, dat aan eenieder een menswaardig recht op wonen garandeert, van groter belang is dan “de interpretatie van het Agentschap over de wijze waarop huurovereenkomsten – die in dit recht voorzien – dan wel worden afgesloten”. De verzoekende partij meent dat de verwijzing naar de maximumboete van 50.000 euro niet relevant is, “aangezien iedere beslissing steeds in concreto moet worden beoordeeld aan de vereisten van het redelijkheidsbeginsel en temeer aangezien in het jaar 2009 in totaal in gans Vlaanderen maar zeven keer een administratieve geldboete werd opgelegd, waarvan het bedrag varieerde tussen 1.000 en 3.000 Euro”. De verzoekende partij merkt op dat de verwerende partij geen weerwerk biedt ten aanzien van haar stelling dat de ernst van de inbreuk niet wordt gemotiveerd, alsook ten aanzien van de aangevoerde schending van het beginsel “patere legem quam ipse fecisti”.

Vervolgens neemt de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord de gegevens op van 10 dossiers waarbij een administratieve geldboete werd opgelegd aan een sociale huisvestingsmaatschappij. De verzoekende partij doet gelden dat na vergelijking met deze dossiers “er zeer opmerkelijke verschillen vast te stellen (zijn) waaruit een onredelijke en ongelijke behandeling van de verzoekende partij blijkt”. Zo werd aan de verzoekende partij geen uiterste datum gegeven om de overtreding weg te werken, bestond de overtreding niet langer op het ogenblik van het opleggen van de boete, heeft de verzoekende partij zowel de wensen van de minister als deze van de burgemeester en het OCMW gerespecteerd en is dit dossier “duidelijk afwijkend (...) van de andere dossiers waarbij boetes werden opgelegd”. De verzoekende partij acht het dan ook onbegrijpelijk “dat in deze situatie de hoogste boete totdantoe werd opgelegd” en voert aan dat “dit doet vermoeden dat er andere subjectieve elementen hebben meegespeeld in dit dossier”. Volgens de verzoekende partij wegen de meeste overtredingen uit de dossiers die door haar werden aangehaald, in redelijkheid zwaarder door dan de feiten die aan haar worden verweten. De verzoekende partij kan zich niet inbeelden “dat een (...) juridisch foutieve wijze van het afsluiten van een huurovereenkomst zwaarder zou doorwegen dan pakweg het ontduiken van de overheidsopdrachtenreglementering, het maken van ernstige fouten in de boekhouding of het onterecht rapporteren van woningen als zijnde subsidiabel”. In de meeste dossiers werd een boete van 2500 euro opgelegd, die eventueel werd gevolgd door een tweede boete van 3000 euro. De verzoekende partij wordt niet gelijk behandeld maar wordt veel zwaarder gestraft zonder dat hiervoor enige aanwijsbare verantwoording kan worden gevonden.

12. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij nog dat de Raad van State er op dient toe te zien dat de verplichting uit het jaarrapport om bij het opleggen van boetes rekening te houden met eerdere beslissingen, wordt nageleefd. Daarnaast preciseert ze dat de ingeroepen schending van de motiveringsplicht geen betrekking heeft op het toentertijd geldende artikel 6, § 5 van het toezichtbesluit van 18 juli 2008, maar wel op de schending van het toentertijd geldende artikel 6, § 3 van het toezichtbesluit van 18 juli 2008,

doordat het bestreden besluit op geen enkele wijze motiveert waaruit de ernst van de inbreuk dan wel zou bestaan. De verzoekende partij zet verder uiteen dat er ingevolge een onduidelijke situatie die werd gecreëerd door het advies van twee andere toezichthouders sprake is van “het uitlokken van een ‘overtreding’ ook nog eens door een letterlijke interpretatie te gaan bepleiten van het handhaven van een beslissing na de ingebrekestelling”. Ten slotte wijst de verzoekende partij er op dat het uitvoeren van een beslissing “nu eenmaal tijd (kost)” en dat in de sector van de sociale huisvesting alle huurovereenkomsten starten op de eerste dag van de maand, zodat “(h)et argument dat er tussen de ingebrekestelling van 05.10.2010 en de beslissing om de zaak definitief correct te regelen nog 6 dagen zijn waarin de overtreding werd gehandhaafd, (...) wel zeer kort door de bocht (is)”.

Beoordeling

13. Op grond van het toentertijd geldende artikel 47, § 2 van de Vlaamse Wooncode, onder meer verder uitgevoerd door het toentertijd geldende artikel 6, § 1 van het toezichtbesluit van 18 juli 2008, kan aan een sociale huisvestingsmaatschappij die een beslissing uitvoert die werd geschorst of vernietigd, een administratieve geldboete worden opgelegd. Met betrekking tot het bedrag van de geldboete bepaalt het toentertijd geldende artikel 47, § 2 van de Vlaamse Wooncode dat deze in geen geval meer dan 50.000 euro kan bedragen. Aldus beschikt de toezichthouder bij het bepalen van het bedrag van de geldboete over een ruime discretionaire bevoegdheid, die door de Raad van State slechts op marginale wijze kan worden getoetst.

Wel stelt het toentertijd geldende artikel 6, § 3 van het toezichtbesluit van 18 juli 2008 dat de toezichthouder bij het vaststellen van het bedrag onder andere rekening houdt met de ernst van de inbreuk, eventuele soortgelijke precedentes, verzachtende omstandigheden en de voortdurende of tijdelijke, volledige of gedeeltelijke onmogelijkheid om aan de verplichtingen te voldoen.

Verder bepaalt het toentertijd geldende artikel 6, § 5 van het toezichtbesluit van 18 juli 2008 welke gegevens in de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete moeten worden opgenomen:

“§5. De sociale huisvestingsmaatschappij of erkende huurdienst in kwestie wordt van de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete op de hoogte gebracht met een aangetekende brief met ontvangstbewijs. Die beslissing bevat minstens:

- 1° de uiteenzetting van de feiten die aanleiding hebben gegeven tot de ingebrekestelling;
- 2° de bepalingen waarop die feiten een overtreding vormen;
- 3° de datum van ingebrekestelling;
- 4° de vastgestelde feiten na de ingebrekestelling;
- 5° in voorkomend geval, een antwoord op het verweerschrift;
- 6° het bedrag van de opgelegde administratieve geldboete en de elementen die in aanmerking werden genomen om dat bedrag te bepalen;
- 7° de termijn waarin en het rekeningnummer waarop de administratieve geldboete moet worden voldaan;
- 8° de vermelding van de mogelijkheid om tegen die beslissing in beroep te gaan.”

14. Vooreerst dient te worden vastgesteld dat het toentertijd geldende artikel 6, § 5 van het toezichtbesluit van 18 juli 2008 aan de toezichthouder een motiveringsverplichting oplegt die niet minder streng is dan deze voorgeschreven door de motiveringswet. Gelet op het bepaalde in artikel 6 van de motiveringswet, valt de bestreden beslissing derhalve niet onder de toepassing van laatstgenoemde wet. In zoverre de schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet wordt aangevoerd, mist het middel derhalve juridische grondslag.

De verzoekende partij voert in dit middel geen schending aan van het toentertijd geldende artikel 6, § 5 van het toezichtbesluit van 18 juli 2008. Wel dient uit de uiteenzetting van het middel te worden afgeleid dat de verzoekende partij meent dat uit het bestreden besluit niet afdoende blijkt dat bij het vaststellen van het bedrag van de administratieve geldboete rekening werd gehouden met de elementen uit het toentertijd geldende artikel 6, § 3 van het toezichtbesluit van 18 juli 2008.

15. De beoordeling van de billijkheidsoverwegingen die aan de beslissingen van de verzoekende partij zouden ten grondslag hebben gelegen,

zoals de aandacht voor een menselijke oplossing voor het gezin Huyuk-Yuregil, valt binnen de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de toezichthouder. In zoverre de verzoekende partij deze elementen thans kwalificeert als verzachtende omstandigheden, dient te worden vastgesteld dat zij deze niet als dusdanig heeft ingeroepen in haar verweerschrift, zodat de toezichthouder niet kan worden verweten hierop geen uitdrukkelijk antwoord te hebben geformuleerd. In het licht van de door de verzoekende partij geschetste omstandigheden, komt de administratieve geldboete alleszins niet kennelijk onredelijk voor.

Uit de bespreking van het vorige middel blijkt in ieder geval dat de verzoekende partij, in tegenstelling tot wat zij beweert, niet onmiddellijk de suggestie van de minister heeft opgevolgd, maar dat zij daarentegen de vernietigde beslissing verder heeft uitgevoerd. Uit de stukken 13 en 15 die werden neergelegd door de verzoekende partij blijkt ook dat het sociaal verslag van 10 september 2010 identiek is aan het verslag dat op 18 juni 2010 door het OCMW werd opgesteld. De verzoekende partij brengt dan ook geen wettige redenen aan waarom het voor haar onmogelijk was om op 28 juni 2010 reeds een versnelde toewijzing te doen.

In de bestreden beslissing wordt onder meer uitdrukkelijk het volgende gesteld:

“Bijgevolg en overwegende:
- de bovengenoemde ingebrekestelling van 5/10/2010;
- de ongegrondheid van het aangetekend verweerschrift dd. 20/10/2010;
- de aard en ernst van de overtreding i.c. het uitvoeren van een vernietigde beslissing door de toezichthouder;
- het bezwarend feit dat uw maatschappij daarenboven een uitspraak van de minister naast zich neerlegt.”

Blijkens de bestreden beslissing heeft de toezichthouder aldus (zeer) zwaar getild aan het feit dat de verzoekende partij een vernietigde beslissing toch heeft uitgevoerd en daarenboven een uitspraak van de minister naast zich heeft neergelegd. Hieruit blijkt de ernst van de inbreuk.

De verzoekende partij toont derhalve niet aan dat de toezichthouder bij het vaststellen van het bedrag van de administratieve geldboete geen rekening zou hebben gehouden met de elementen uit het toentertijd geldende artikel 6, § 3 van het toezichtbesluit van 18 juli 2008.

16. De verwijzing in de memorie van wederantwoord naar andere zaken waarin een administratieve geldboete werd opgelegd, is niet dienstig, aangezien in geen van deze zaken een boete werd opgelegd wegens het uitvoeren van een geschorste of vernietigde beslissing. De verzoekende partij stelt overigens zelf vast dat “dit dossier duidelijk afwijkend is van de andere dossiers”. In de gegeven omstandigheden kan er dan ook geen sprake zijn van een schending van het gelijkheidsbeginsel.

Bovendien dient met de verwerende partij te worden vastgesteld dat het bedrag van de thans bestreden geldboete geen significante afwijking inhoudt van de boetes van 3000 euro die in 2009 werden opgelegd. Tevens kan worden verwezen naar het verslag van 8 november 2010 van het intern comité waarin het volgende wordt gesteld:

“Tot op heden werd er voor een dergelijke overtreding nog geen boete opgelegd zodanig dat er geen precedent terzake is. Het comité is evenwel van oordeel dat het uitvoeren van een vernietigde beslissing (met bovendien het miskennen van een uitspraak van een minister) een zeer ernstige overtreding is, die alleszins strenger dient bestraft te worden dan bv het laattijdig indienen van bestuursdocumenten (bedrag voor dergelijke overtreding werd vastgesteld op 2.500 euro).”

17. Rekening houdend met het voorgaande en gezien het feit dat de opgelegde geldboete slechts 10% van de maximumgeldboete van 50.000 euro bedraagt, toont de verzoekende partij niet aan dat de haar opgelegde boete kennelijk onredelijk is.

18. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de door haar ingeroepen bepalingen en beginselen geschonden zouden zijn.

Het tweede middel is ongegrond.

C. Vierde middel

Standpunt van de partijen

19. Een vierde middel wordt afgeleid uit de schending van artikel 6, § 5, 1° en 2° van het toezichtbesluit van 18 juli 2008, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en het materieel motiveringsbeginsel “doordat de bestreden beslissing geen uiteenzetting bevat van de feiten die aanleiding hebben gegeven tot de ingebrekestelling en doordat de bestreden beslissing geen melding maakt van de bepalingen waarop de feiten die aanleiding hebben gegeven tot de ingebrekestelling een inbreuk vormen”.

In de uiteenzetting van het middel citeert de verzoekende partij het toentertijd geldende artikel 6, § 5, 1° en 2° van het toezichtbesluit van 18 juli 2008 en doet ze gelden dat de bestreden beslissing deze vermeldingen niet bevat.

20. In haar memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat de bestreden beslissing voldoet aan de voorschriften van het toentertijd geldende artikel 6, § 5, 2° van het toezichtbesluit van 18 juli 2008. De bestreden beslissing verwijst naar de ingebrekestelling van 5 oktober 2010 en vermeldt het toentertijd geldende artikel 47 van de Vlaamse Wooncode en het toentertijd geldende artikel 6 van het toezichtbesluit van 18 juli 2008. Er wordt expliciet vermeld dat de eerder vernietigde beslissing van 12 april 2010, die werd bijgetreden door de minister, alsnog werd uitgevoerd, wat nagenoeg letterlijk de tekst is van het toentertijd geldende artikel 6, § 1, 4° van het toezichtbesluit van 18 juli 2008.

De beslissing voldoet ook aan de vereisten van het toentertijd geldende artikel 6, § 5, 1° van het toezichtbesluit van 18 juli 2008 aangezien de feiten voldoende duidelijk worden beschreven in de bestreden beslissing, minstens via verwijzing naar de ingebrekestelling van 5 oktober 2010.

De verzoekende partij voert verder ook niet aan dat het normdoel van het toentertijd geldende artikel 6, § 5 van het toezichtbesluit van 18 juli 2008, met name kennis krijgen van de feiten die aanleiding hebben

gegeven tot de ingebrekestelling en van de bepalingen waarop die feiten een overtreding vormen, niet zou zijn bereikt, noch dat zij in haar belangen zou zijn geschaad. Uit de formulering van de middelen blijkt dat de verzoekende partij weet wat haar wordt verweten en op welke bepalingen de feiten die haar ten laste worden gelegd een overtreding vormen, zodat het middel niet ontvankelijk is, minstens ongegrond.

21. In de memorie van wederantwoord merkt de verzoekende partij vooreerst op dat de verwerende partij niet citeert uit de bestreden beslissing om het middel te weerleggen. De verzoekende partij meent dat de verwijzing naar de ingebrekestelling van 5 oktober 2010 niet kan volstaan, omdat het toezichtbesluit van 18 juli 2008 uitdrukkelijk vereist dat de bestreden beslissing zelf een uiteenzetting bevat van de feiten die aanleiding hebben gegeven tot de ingebrekestelling. Verder voert ze aan dat de rechtspraak met betrekking tot het normdoel en de vereiste van belangenschade hier niet aan de orde is, vermits het toezichtbesluit van 18 juli 2008 in een veel strengere motiveringsplicht voorziet dan de motiveringswet.

22. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij dat ze in haar eerdere uiteenzetting in het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord volhardt.

Beoordeling

23. Onder randnummer 14 werd reeds vastgesteld dat de bestreden beslissing niet valt onder de toepassing van de motiveringswet.

In zoverre de schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet wordt aangevoerd, mist het middel derhalve juridische grondslag.

24. Luidens het onder randnummer 13 geciteerde artikel 6, § 5 van het toezichtbesluit van 18 juli 2008 bevat de beslissing waarbij de administratieve geldboete wordt opgelegd onder meer de uiteenzetting van de feiten die

aanleiding hebben gegeven tot de ingebrekestelling en de bepalingen waarop die feiten een overtreding vormen.

In de bestreden beslissing wordt dienaangaande vermeld:

“ Bij aangetekende brief van 5 oktober 2010 met referte 2010/4694 werd u meegedeeld dat in gevolge verschillende beslissingen van uw beheersorganen en acties van uw maatschappij met betrekking tot het dossier “Huyuk-Yuregil” diende te worden vastgesteld dat er werd gewacht tot alle schulden werden betaald vooraleer een beslissing inzake versnelde toewijzing werd uitgevoerd.

Dergelijke werkwijze is evenwel niet conform de wetgeving terzake en houdt daarenboven in dat een eerder vernietigde beslissing van 12 april 2010, die werd bijgetreden door de bevoegde minister, alsnog werd uitgevoerd. Voor het plegen van een dergelijke overtreding werd uw maatschappij dan ook bij dezelfde gelegenheid in gebreke gesteld.”

Verder stelt de bestreden beslissing:

“ U werd daarbij meegedeeld dat:

- Er in toepassing van art. 47, §2 van de Vlaamse Wooncode en art. 6 van het Toezichtsbesluit, een administratieve geldboete kon worden opgelegd;
- U een aangetekend verweerschrift kon indienen binnen de 30 dagen die volgden op de dag van de afgifte bij de post van de ingebrekestelling.”

Hieruit blijkt dat de feiten die aanleiding hebben gegeven tot de ingebrekestelling en de bepalingen waarop die feiten een overtreding vormen op voldoende wijze worden weergegeven in de bestreden beslissing.

Het middel mist feitelijke grondslag.

D. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

25. De verzoekende partij leidt een vijfde middel af uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en het “consistentiebeginsel” doordat “het Agentschap blijkbaar zeer zwaar tilt aan het feit dat de verzoekende partij gedurende een korte periode huurders één van haar panden heeft laten betrekken zonder dat deze toestand kon steunen op een

wettelijke regeling maar blijkbaar heeft zij er geen bezwaar mee dat de versnelde toewijs van 13.09.2010 volgens haar ‘niet volgens de regels gebeurde’.

In de toelichting bij het middel zet de verzoekende partij uiteen dat “wegens het vereiste van consistentie in het bestuurlijk optreden, (...) de deugdelijkheid van die motieven (van een administratieve beslissing) (...) af te meten (is) aan de houding die de betrokken overheid aanneemt in het concrete dossier”. De verzoekende partij stelt dat het “totaal onconsistent” en strijdig is met de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet “om de verzoekende partij te sanctioneren omdat het verblijf van de huurders niet kon steunen op een wetsbepaling maar zelf geen graten ziet in een door haar vastgestelde onwettelijkheid bij de beslissing van 13.09.2010”. “Volledigheidshalve” merkt de verzoekende partij op dat een tijdelijke bezetting nergens in de regelgeving wordt verboden. Ook de minister heeft dit niet verboden. Hij heeft enkel geoordeeld dat dergelijk gebruik “niet wenselijk” is.

26. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat het middel feitelijke grondslag mist. Zij stelt dat de verzoekende partij haar middel ent op haar beslissing van 13 september 2010 terwijl deze beslissing werd ingetrokken op 11 oktober 2010 en aldus geacht wordt niet te bestaan. Verder laat de verzoekende partij na om het ministerieel besluit van 5 juni 2010 in haar betoog te betrekken. De boete werd tevens opgelegd omdat in strijd met het ministerieel besluit van 5 juni 2010 de versnelde toewijzing werd uitgesteld tot en gekoppeld aan de integrale terugbetaling van de openstaande schuld.

27. In haar memorie van wederantwoord meent de verzoekende partij dat de intrekking van haar beslissing van 13 september 2010 niet ter zake doet aangezien de gedraging van de verwerende partij beoordeeld moet worden op het ogenblik dat zij kennis nam van de onwettigheid van de beslissing van 13 september 2010 en besloot deze te negeren.

28. In de laatste memorie doet de verzoekende partij gelden dat bij de beoordeling van het middel niet moet worden uitgegaan van de beslissing van 13 september 2010 die werd ingetrokken en dus niet meer bestaat. Ze preciseert

dat de nieuwe beslissing van 11 oktober 2010 precies werd genomen “omwille van het inconsistent gedrag van verschillende toezichthouders (de ene die een foute beslissing laat passeren en de andere die bij controle vaststelt dat de beslissing van 13.09(.’10) foutief was en suggereert om dit recht te trekken) waarna dit wordt gebruikt als argument waarom de ‘overtreding’ nog 5 dagen zou zijn gehandhaafd na de ingebrekestelling (waarin op onredelijke wijze géén termijn werd bepaald om te regulariseren)”.

Beoordeling

29. Onder randnummer 14 werd reeds vastgesteld dat de bestreden beslissing niet valt onder de toepassing van de motiveringswet.

In zoverre de schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet wordt aangevoerd, mist het middel derhalve juridische grondslag.

30. De verzoekende partij voert de schending aan van het “consistentiebeginsel” doordat zij gesanctioneerd zou worden omdat het verblijf van het gezin Huyuk-Yuregil niet kon steunen op een wetsbepaling, terwijl de verwerende partij er anderzijds aan voorbij zou zijn gegaan dat de beslissing van 13 september 2010 tot versnelde toewijzing evenmin volgens de wettelijke bepalingen verliep en deze beslissing niet werd gesanctioneerd.

31. Uit de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij dit “consistentiebeginsel” niet als een afzonderlijk beginsel aanvoert, maar dat zij hiermee haar standpunt ondersteunt dat de bestreden beslissing niet wordt gedragen door deugdelijke motieven.

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat de verzoekende partij eraan voorbijgaat dat zij met de bestreden beslissing niet werd gesanctioneerd voor het feit dat het verblijf van het betrokken gezin niet kon steunen op een wetsbepaling, maar wel voor het feit dat zij een vernietigde beslissing verder heeft uitgevoerd.

Voorts kan worden verwezen naar de volgende overweging uit het bestreden besluit:

“ - tijdens de inspectie werd er inderdaad op gewezen dat de versnelde toewijzing niet volgens de regels gebeurde, maar gelet op de historiek van het dossier werd er beslist om niet meer schorsend en/of vernietigend op te treden t.a.v. beslissingen over versnelde toewijzingen aan dit gezin, mede gelet op de suggestie van de minister in dit dossier. Dit doet evenwel geen afbreuk aan de vaststelling dat een vernietigde beslissing werd uitgevoerd.”

Aldus wordt in de bestreden beslissing op afdoende wijze aangegeven waarom de verwerende partij niet schorsend of vernietigend is opgetreden ten aanzien van de beslissing van 13 september 2010 en hoe dit op zich geen afbreuk doet aan de beslissing om een geldboete op te leggen voor het uitvoeren van een vernietigde beslissing.

Er valt dan ook niet in te zien in welke zin de bestreden beslissing inconsistent zou zijn met de houding van de verwerende partij ten aanzien van de beslissing van 13 september 2010.

Het vijfde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van *, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een oktober 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens