

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.609 van 16 juni 2015
in de zaak A. 210.372/X-15.604.**

In zake : de CVBA DIEST-UITBREIDING
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Beirinckx
 kantoor houdend te 2460 Kasterlee
 Loozijde 36
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 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 4 oktober 2011, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van het Agentschap Inspectie RWO dd. 6 augustus 2013, houdende een administratieve geldboete overeenkomstig art. 29bis, § 7 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en art. 10, § 3 en artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 houdende bepaling van de specifieke regels voor toezicht op de sociale woonactoren, waarbij verzoekende partij een boete wordt opgelegd van 15.000,00 EUR”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 mei 2015.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wim Beirincks, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Leen Van Brabant, die *loco* advocaat Christian Lemache verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Anja Somers 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. Verzoekster is een sociale huisvestingsmaatschappij.

4. E.D. woont sinds zijn geboorte (5 juli 1956) samen met zijn ouders in een sociale huurwoning, gelegen E. Vanderveldestraat 74 te Diest. Na het overlijden van zijn vader in 1987, blijft hij samen met zijn moeder de woning bewonen. In 2009 schrijft E.D. zich in als kandidaat-huurder, omdat hij vernomen heeft dat hij de woning zal moeten verlaten bij het overlijden van zijn moeder. Op 5 november 2011 overlijdt de moeder van E.D..

Overeenkomstig de toenmalige versie van artikel 98, § 1, 1°, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode) wordt de huurovereenkomst van rechtswege ontbonden als de laatste huurder, vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 34°, a), b) en c), overlijdt. Als er bij de ontbinding nog een huurder als vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 34°, d), overblijft, vindt de ontbinding plaats op de laatste dag van de zesde maand die volgt op de datum waarop de verhuurder het overlijden of de opzegging van de laatste huurder heeft vernomen.

5. Op 8 november 2011 beslist het dagelijks bestuur van verzoekster dat E.D. de woning dient te verlaten met een opzegtermijn van één jaar in plaats van zes maanden. Als motivering hiervoor stelt verzoekster dat de zoon levenslang bij zijn moeder heeft gewoond en nu op zoek moet naar een betaalbare woongelegenheden met een belastbaar inkomen van 15.168 euro.

6. Op 2 oktober 2012 beslist verzoekster om een bijkomende verlenging toe te staan tot 30 november 2016 en om E.D. versneld een woning toe te wijzen die aan zijn rationale bezetting beantwoordt.

Deze beslissing vermeldt de volgende motieven:

“[E.D.] heeft sinds zijn geboorte onafgebroken in de woning gewoond en steeds voor zijn moeder gezorgd. Zowel met de ouders als met hem zijn er nooit problemen geweest m.b.t. huurachterstal of andere aspecten en is de woning zeer goed onderhouden.

Overeenkomstig artikel 24 van het Kaderbesluit Sociale Huur is een versnelde toewijzing naar een andere woongelegenheden die past volgens de rationale bezetting mogelijk, indien er voldoende bijzondere redenen van sociale aard zijn. Buiten het feit dat betrokkene anno 2010 een belastbaar

inkomen genoot van € 13.916,93 hetgeen neerkomt op een netto maandelijks inkomen van om en bij de € 1150,00 (momenteel ook zijn huidig maandelijks netto-inkomen), hetgeen huren op de private markt zeer moeilijk maakt (temeer omdat hij voorheen bij zijn moeder woonde en alle kosten konden gedeeld worden; de huurprijs voor een woongelegenheid in de omgeving bedraagt al snel minstens € 600, terwijl de huidige bezettingsvergoeding € 252,60 bedraagt), is vooral de discriminatie tussen kinderen die al dan niet meerderjarig waren bij de ondertekening van de huurovereenkomst (en dus naargelang huurder categorie A of categorie D zijn) sociaal onrechtvaardig. Temeer daar nu op 20-07-2012 door de Vlaamse Regering principieel is ingestemd met een ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 49, waarbij de verhuurder om billijkheidsredenen kan beslissen om de opzegtermijn te verlengen tot maximaal vijf jaar. Dit ontwerp van decreet zal worden gestemd eind dit jaar, begin volgend jaar, hetgeen zou betekenen dat betrokkene net de woning gedwongen zou verlaten hebben als de wijziging van decreet goedgekeurd zal zijn. Het is dus blijkbaar de intentie van de Vlaamse Regering om de vele problemen sinds het KSH m.b.t. het onderscheid tussen minder- en meerderjarige kinderen bij de ondertekening van de huurovereenkomst op te lossen door de opzegtermijn te verlengen tot vijf jaar. Bij de meeste SHM's is deze termijn voldoende lang voor de betrokkenen om zich bij de aanvang van deze opzegtermijn in te schrijven als reguliere kandidaat-huurder, waarbij na het verstrijken van deze opzegtermijn een reguliere toewijzing mogelijk is.

Om deze redenen beslist het directiecomité dat [E.D.] de woning te Diest, E. Vanderveldestraat 74 mag blijven bewonen onder bezetting ter bedde tot ten laatste 30-11-2016 (voornoemde vijf jaar, verminderd met de reeds toegestane termijn van één jaar), met een huurprijsberekening alsof hij in die woning huurder zou zijn. Tevens wordt beslist hem intussen zo snel mogelijk een versnelde toewijzing toe te kennen naar een woongelegenheid die voor zijn gezinssituatie past volgens de rationele bezetting (zijnde een woongelegenheid met 1 of 2 slaapkamers). Onze vennootschap is zeer karig met het toekennen van versnelde toewijzingen, maar meent in dit geval dat dit uit menselijk en sociaal oogpunt gerechtvaardigd is.”

7. Op 8 oktober 2012 vernietigt de toezichthouder de beslissing van het dagelijks bestuur van 2 oktober 2012 met betrekking tot het laten bewonen van de woning te Diest, E. Vanderveldestraat 74 door E.D. tot 30 november 2016 en om hem zo snel mogelijk versneld een andere woning toe te wijzen.

8. Verzoekster dient op 9 oktober 2012 een beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister tegen de vernietigingsbeslissing van de toezichthouder van 8 oktober 2012.

9. Op 22 november 2012 verwerpt de bevoegde Vlaamse minister het beroep van verzoekster. Het ministerieel besluit stelt dat er wel een bezetting ter bedde kan worden toegestaan in afwachting van het vinden van een woning op de private huurmarkt, op voorwaarde dat de bezetting ter bedde beperkt blijft in de tijd, namelijk tot 30 juni 2013.

Het ministerieel besluit bevat onder meer de volgende motivering:

“De sociale huisvestingsmaatschappij beslist op 2 oktober 2012 om een bezetting ter bedde toe te staan tot 30 november [2016], dus voor een periode van 4 jaar. Een bezetting ter bedde kan echter enkel in uitzonderlijke omstandigheden worden overeengekomen en moet beperkt zijn in de tijd. Een bezetting ter bedde toestaan tot 30 november 2016 is dus geenszins mogelijk. Een bezetting ter bedde, beperkt in de tijd daarentegen, is *in casu* wel aanvaardbaar, gezien [E.D.] over een zeer laag inkomen beschikt én alleenstaande is en het bijgevolg niet evident is om op de reguliere markt een betaalbare woning te vinden. Dus in afwachting van het vinden van een andere woning kan de sociale huisvestingsmaatschappij een tijdelijk en billijke oplossing bieden aan [E.D.] door [hem] tot 30 juni 2013 in zijn huidige woning te laten wonen via een overeenkomst van bezetting ter bedde. Er dient evenwel op toegezien te worden dat de bewoning tijdelijk blijft.

De sociale huisvestingsmaatschappij stelt dat een bezetting ter bedde werd overeengekomen in afwachting van een versnelde toewijzing. Een versnelde toewijzing is momenteel echter niet aan de orde.

[...]

Indien de sociale huisvestingsmaatschappij op een bepaald moment toch een woning versneld wenst toe te wijzen aan [E.D.], dan dient zij dit uitgebreid te motiveren en voldoende argumenten die als bijzondere omstandigheden van sociale aard kunnen beschouwd worden, aan te geven.”

10. De raad van bestuur van verzoekster neemt op 4 december 2012 kennis van het ministerieel besluit van 22 november 2012.

Het directiecomité van verzoekster beslist op 29 januari 2013 dat E.D. per aangetekende brief in kennis dient te worden gesteld van het ministerieel besluit en dat hij de woning uiterlijk op 30 juni 2013 dient te verlaten.

11. Op 21 mei 2013 beslist het directiecomité van verzoekster “geen verdere stappen te (kunnen) ondernemen” in het dossier van E.D..

12. Op 18 juni 2013 wordt het dossier van E.D. opnieuw besproken door de raad van bestuur van verzoekster. Er wordt als volgt beslist:

“13) [...] Na uitvoerige besprekingen is de RvB tot de conclusie gekomen dat hieromtrent tijdens deze vergadering geen standpunt kan worden bepaald en dat dit punt wordt verdaagd naar de volgende RvB. De directeur heeft uitdrukkelijk gevraagd wat hij dient te doen indien betrokkene de woning niet vrijwillig verlaat tegen 30-06-2013, waarna nadrukkelijk werd beslist dat hij geen verdere stappen mag ondernemen tot de beslissing van de volgende RvB.”

13. Op 20 juni 2013 stelt de toezichthouder verzoekster in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing in het dossier E.D.. De toezichthouder stelt onder meer :

“[...]

Door een beslissing over dit dossier – ingeval de betrokkene de woning niet vrijwillig verlaat – uit te stellen naar de raad van bestuur van 01/10/2013, gaat u in tegen de intentie van de minister over het tijdelijke karakter van een bezetting ter bede.

Ik verzoek u dan ook de nodige maatregelen te treffen conform de ministeriële uitspraak d.d. 22/11/2012.

Artikel 6 § 1, 5° van het toezichtsbesluit bepaalt dat er aan een sociale huisvestingsmaatschappij een administratieve geldboete kan worden opgelegd, indien zij de opdrachten die haar worden opgelegd door de Vlaamse Wooncode, de besluiten ter uitvoering ervan of elk ander decreet of besluit, als dat betrekking heeft op aspecten van het sociale woonbeleid, niet uitvoert overeenkomstig die decreten en besluiten.

Op basis van de hierboven vermelde feiten stel ik uw maatschappij derhalve in gebreke conform artikel 47, § 2 van de Vlaamse Wooncode en artikel 6 van het toezichtsbesluit. Bij een vergelijkbare overtreding zoals vermeld in deze ingebrekestelling of indien een overtreding zoals vermeld in de ingebrekestelling wordt gehandhaafd, zal aan uw maatschappij een administratieve geldboete worden opgelegd zoals voorzien in artikel 47, § 2 van de Vlaamse Wooncode.

Uw maatschappij kan mij, overeenkomstig artikel 6, § 2, 3° van het toezichtsbesluit, een aangetekend verweerschrift bezorgen. Dat verweerschrift moet, op straffe van onontvankelijkheid worden ingediend binnen de 30 dagen die volgen op de dag van de afgifte bij de post van de ingebrekestelling.

[...].”

14. Een dag later, op 21 juni 2013, brengt de toezichthouder verzoekster per e-mail op de hoogte dat de ingebrekestelling van 20 juni 2013 foutief naar de artikelen verwijst van voor de aanpassingen aan het toezichtbesluit en de Vlaamse Wooncode. Als bijlage wordt een aangepaste brief met een rechtzetting overgemaakt. De toezichthouder ontvangt een leesbevestiging op 24 juni 2013.

15. Op 16 juli 2013 komt de raad van bestuur van verzoekster bijeen, waarbij kennis wordt genomen van de ingebrekestelling van 20 juni 2013. De raad van bestuur beslist wat volgt:

“Vooreerst beslist de raad met éénparigheid van stemmen dat het niet-inwilligen door de minister van het beroep ingesteld door onze vennootschap op 09-10-2012 na vernietiging van de beslissing door de toezichthouder van de beslissing van de RvB dd. 02-10-2012, zal gevolgd worden en dat betrokkene, [E.D.], de woning te 3290 Diest, E. Vanderveldestraat 74, dient te verlaten uiterlijk tegen 30-09-2013. Deze termijn is bepaald met het oog om hem voldoende tijd te geven om ordentelijk zijn verhuis te kunnen regelen.

In de Halve Maanplaats staan er van de 28 appartementjes momenteel 13 leeg. Gelet op de geplande nieuwbouw op deze site (bouwvergunning dateert van 05-2013 – dus afbraak is voorzien eind 2014), worden deze appartementen niet meer aangeboden aan kandidaat-huurders of mutatie-aanvragen en zijn deze bij de actualisatie 2013 van het kandidatenregister ook niet meer opgenomen op de voorkeurlijst. Zodoende staat er voor deze appartementen niemand op de wachtlijst. Deze appartementjes hebben een zeer beperkt volume (in totaal ca. 35 m²) en hebben zeer beperkt comfort (1 kleine slaapkamer, wasgelegenheid bestaat enkel uit een zitbad in de keuken), waardoor ze geschikt zijn voor alleenstaande ouderen. Gezien betrokkene 56 jaar oud is, beroept het bestuur zich op de voorrangsregel bepaald in artikel 19 § 1 van het Kaderbesluit Sociale Huur. Tevens gelet op het medisch attest van betrokkene, waaruit blijkt dat hij geen trappen meer mag gebruiken, en gelet op bovenstaande argumentatie en deze vervat in de beslissing van de RvB dd. 02-10-20[12] en het beroep ingesteld bij de minister per brief dd. 09-10-2012, beslist het bestuur met éénparigheid van stemmen om [...] (kandidaat 004162 dd. 30-12-2009) binnen de maand een versnelde toewijzing toe te kennen, enkel en alleen voor een gelijkvloerse woongelegenheden in de Halve Maanplaats die momenteel leeg staat (huisnummer 5, 15, 17, 19 of 23).”

16. Verzoekster dient op 17 juli 2013 bij het agentschap Inspectie RWO een verweerschrift in tegen de ingebrekestelling. Als motivering wordt verwezen naar de beslissing van de raad van bestuur van 16 juli 2013.

17. Bij beslissing van 18 juli 2013 schorst de toezichthouder de beslissing van de raad van bestuur van 16 juli 2013 en op 30 juli 2013 wordt deze beslissing vervolgens vernietigd.

18. Met het bestreden besluit van 6 augustus 2013 beslist de toezichthouder om verzoekster een administratieve geldboete op te leggen overeenkomstig artikel 29bis, § 7, van de Vlaamse Wooncode en artikel 10, § 3, en artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2008 ‘houdende bepaling van de specifieke regels voor het toezicht op de sociale woonactoren’. Deze beslissing bevat de volgende motivering:

“Op 20/06/2013 werd uw SHM ter uitvoering van artikel 29bis, § 7 van de Vlaamse Wooncode en artikel 10 van het Toezichtsbesluit in gebreke gesteld wegens het niet nemen van een beslissing in het dossier [E.D.] en waarbij dus geen gevolg werd gegeven aan de ministeriële uitspraak dd. 22/11/2012.

Bij deze gelegenheid werd u tevens meegedeeld dat de SHM de toezichthouder binnen de 30 kalenderdagen na de ingebrekestelling een verweerschrift kon bezorgen en dat deze een boete kon worden opgelegd indien ze na schriftelijk in gebreke te zijn gesteld, een overtreding handhaaft van de bepalingen van de Vlaamse Wooncode of van de uitvoeringsbesluiten.

Tijdens de vergadering van 16/7/2013 besliste de raad van de bestuur verweer in te dienen tegen de ingebrekestelling. Het verweerschrift van de SHM werd aangetekend opgestuurd en was gericht aan de toezichthouder op het adres van Inspectie RWO. Het was gedateerd op 17/07/2013 (poststempel) en kwam binnen op het agentschap Inspectie RWO op 18/07/2013. Het verweer werd tijdig ingediend en bijgevolg ontvankelijk verklaard.

Als motivering van het verweerschrift wordt verwezen naar de beslissing van de raad van bestuur van 16 juli 2013. Er werd evenwel geen aanvaardbare reden of motivatie aangereikt waarom de SHM geen gevolg heeft gegeven aan de ministeriële uitspraak van 22/11/2012. Bovendien werd, in tegenspraak met het eerder aangehaalde MB, de bezetting ter bede nogmaals met drie maanden verlengd (om hem voldoende tijd te geven om ordentelijk zijn verhuis te kunnen regelen). Op het directiecomité van 29/1/2013 was nochtans beslist om betrokkene in kennis te stellen van het MB en hem mee te delen dat hij de woning zal moeten verlaten uiterlijk op 30/06/2013.

In de beslissing van 16 juli 2013 werd tevens een nieuwe ‘oplossing’ in het dossier [E.D.] vooropgesteld die erin bestond betrokkene een leegstaand pand versneld toe te wijzen. Hiermee heeft uw SHM opnieuw de inhoud van het MB dd. 22/11/2012 miskend aangezien daarin door de minister duidelijk werd geoordeeld dat in dit dossier geen bijzondere omstandigheden van sociale aard konden worden ingeroepen. Deze

beslissing werd op 30 juli door de toezichthouder vernietigd. Voor de volledige motivering verwijs ik u naar de vernietigingsbrief.

Er dient bijgevolg te worden vastgesteld dat de SHM de vernietigde beslissing (deels) toch heeft uitgevoerd en de uitspraak van de minister naast zich heeft neergelegd.

Op basis van deze overwegingen en vooral ingevolge de vaststelling dat een vernietigde beslissing werd uitgevoerd, wat als de meest ernstige inbreuk geldt, en het bezwarende feit dat bovendien de uitspraak van de minister in beroep tegen deze vernietiging werd genegeerd, leg ik uw SHM een geldboete op van 15.000,00 euro.”

19. Op 29 augustus 2013 dient verzoekster bij de bevoegde Vlaamse minister een beroep in tegen de beslissing van de toezichthouder van 30 juli 2013 waarbij de beslissing van de raad van bestuur van 16 juli 2013 wordt vernietigd.

Bij ministerieel besluit van 11 oktober 2013 wordt het beroep verworpen. Om billijkheidsoverwegingen wordt door de minister wel een bezetting ter bedde toegestaan voor een gelijkvloerse woning gelegen op de Halve Maanplaats te Diest op basis van onder meer de volgende overwegingen:

“3.3.3. Door de Vlaamse Regering werd op 31 mei 2013 het decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen bekrachtigd en afgekondigd, zoals dat op 15 mei 2013 werd aangenomen in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement [...]. Artikel 52, 4°, van dit decreet van 31 mei 2013 wijzigt artikel 98, § 1, 2° lid van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en bepaalt dat de huurovereenkomst in principe altijd eindigt op het moment dat de ouders verhuizen of overlijden. Als de inwonende kinderen of andere inwonende derden in een sociale woning willen blijven wonen, moeten ze zich op de wachtlijst inschrijven. Om te vermijden dat iemand bij het overlijden van zijn ouders van de ene dag op de andere op straat komt te staan wordt tevens bepaald dat de ontbindingstermijn om billijkheidsredenen door de verhuurder kan worden verlengd met zes maanden tot maximaal vijf jaar.

Hoewel artikel 52, 4° van het decreet van 31 mei 2013 op dit ogenblik nog niet in werking is getreden (de inwerkingtreding ervan werd afhankelijk van een beslissing van de Vlaamse Regering en dit besluit werd definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 4 oktober 2013 waarbij in artikel 64 bepaald wordt dat artikel 52, 4° van het decreet van 31 mei 2013 in werking treedt (lees: 10 dagen na publicatie in het Belgisch Staatsblad)) toont de tekst van dit artikel duidelijk aan dat er een maatschappelijke consensus over bestaat dat een sociale huisvestingsmaatschappij de ontbindingstermijn moet kunnen verlengen omwille van billijkheidsredenen. Meer algemeen is het duidelijk dat men

het mogelijk wil maken om oplossingen te vinden voor de moeilijkheden die mensen in deze omstandigheden kunnen ondervinden.

3.3.4. Gelet op punt 3.3.3. en het gegeven dat [E.D.] een wankelende gezondheid heeft en sinds zijn geboorte in een sociale huurwoning woont, kan om billijkheidsoverwegingen wel een bezetting ter bedde worden toegestaan voor een gelijkvloerse woning op de Halve Maanplaats, in afwachting van de renovatie ervan.

De bezetting ter bedde kan worden toegekend tot een toewijzing op basis van het kaderbesluit sociale huur mogelijk is of tot de start van de renovatiewerken aan de betreffende woning. [E.D.] moet hiervoor een prijs betalen die overeenstemt met de sociale huurprijs die hij zou moeten betalen indien hij een huurder is van de sociale huisvestingsmaatschappij.

[...]

4. Beslissing

De sociale huisvestingsmaatschappij brengt geen elementen aan die een toewijzing op basis van artikel 19, 1°, van het kaderbesluit sociale huur verantwoorden.

Om billijkheidsoverwegingen kan aan [E.D.] een bezetting ter bedde voor een gelijkvloerse woning gelegen op de Halve Maanplaats te Diest worden toegestaan. De bezetting ter bedde wordt toegekend tot een toewijzing op basis van het kaderbesluit sociale huur mogelijk is of tot aan de start van de renovatiewerken en tegen een prijs die overeenstemt met de sociale huurprijs die [E.D.] zou moeten betalen indien hij een huurder is van de sociale huisvestingsmaatschappij.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

20. In een eerste middel (A) voert verzoekster aan dat het bestreden besluit in strijd is met de vigerende regelgeving.

In een eerste onderdeel zet verzoekster uiteen dat de ingebrekestelling van 20 juni 2013 melding maakt van een opheffen besluit en een opheffen artikel van de Vlaamse Wooncode om te stellen dat een geldboete kan worden opgelegd en dat het besluit derhalve een onbestaande juridische rechtsgrond heeft. Meer bepaald verwijst de ingebrekestelling naar artikel 47, § 2, van de Vlaamse Wooncode. Deze bepaling werd opgeheven bij artikel 57 van het decreet van 29 april 2011 ‘houdende wijziging van diverse decreten met

betrekking tot wonen'. Verder vermeldt de ingebrekestelling artikel 6, § 1, 5°, van het besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2008 'houdende bepaling van de specifieke regels voor het toezicht op de sociale woonactoren'. Dit besluit werd met ingang van 12 februari 2012 opgeheven door het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 'houdende de organisatie van het toezicht, vermeld in artikel 29bis van de Vlaamse Wooncode'(hierna : het toezichtbesluit). Ook het bestreden besluit draagt als titel "Administratieve geldboete overeenkomstig artikel 29bis, § 7, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en artikel 10, § 3, en artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18/7/2008 houdende bepaling van de specifieke regels voor het toezicht op de sociale woonactoren", terwijl het bedoelde besluit van 18 juli 2008 ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing reeds was opgeheven.

In het tweede onderdeel meent verzoekster dat de ingebrekestelling en de bestreden beslissing strijdig zijn met artikel 29bis van de Wooncode en artikel 10, § 1, van het toezichtbesluit omdat de ingebrekestelling van 20 juni 2013 geen enkele melding maakt van deze laatstgenoemde artikelen. Overeenkomstig artikel 29bis, § 7, van de Vlaamse Wooncode kan de geldboete pas worden opgelegd na een schriftelijke ingebrekestelling. Artikel 10, § 1, van het toezichtbesluit bepaalt dat de ingebrekestelling niet alleen een uiteenzetting dient te geven van de feiten, maar ook van welke bepalingen die feiten een overtreding vormen. *In casu* stelt de ingebrekestelling dat inbreuken zijn begaan tegen artikel 6, § 1, 5°, van het toezichtbesluit, zijnde een artikel dat reeds was opgeheven en tegen artikel 47, § 2, van de Wooncode, artikel dat eveneens was opgeheven.

Verzoekster leidt een tweede middel (B) af uit een schending van de motiveringsplicht. Artikel 10, § 1, van het toezichtbesluit eist een formele motivering in de schriftelijke ingebrekestelling, meer bepaald met betrekking tot de uiteenzetting van de feiten, van welke bepalingen die feiten een overtreding vormen en, in voorkomend geval, een lijst van de documenten waarop de ingebrekestelling is gebaseerd. *In casu* wordt als formele motivering verwezen

naar opgeheven rechtsgronden. De verplichte motivering is dan ook niet opgenomen in de bestreden beslissing. De opgeworpen motieven zijn in rechte foutief en de motivering is niet deugdelijk. Dit maakt eveneens een schending uit van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

21. In de memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat in de ingebrekestelling inderdaad verkeerdelijk verwezen werd naar een opgeheven artikel en besluit. Deze materiële vergissing werd reeds de volgende dag rechtgezet bij e-mail van 21 juni 2013. De verwerende partij ontving een leesbevestiging van deze mail, zodat er geen twijfel over bestaat dat verzoekster de correcte brief heeft ontvangen. Verzoekster heeft in haar verweerschrift nooit opgeworpen dat er een verkeerde rechtsgrond werd vermeld. Bovendien meent de verwerende partij dat voor het opleggen van de administratieve boete er in feite geen voorafgaandelijke ingebrekestelling hoefde te zijn, aangezien de boete werd opgelegd omwille van het uitvoeren van een vernietigde beslissing. Tot slot zet de verwerende partij uiteen dat verzoekster weet op welke juridische gronden de boete gebaseerd is. Dat blijkt uit het ingediende verweerschrift na de ingebrekestelling, het feitelijke gedeelte en de uiteenzetting van voorliggend verzoekschrift en het beroepschrift dat op 29 augustus 2013 werd overgemaakt aan de minister. De bestreden beslissing kan dan ook niet worden vernietigd wegens verwijzing naar een “onbestaande rechtsgrond” of “gebrekkige motivering” wanneer het normdoel van de motivering bereikt werd.

22. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoekster hetgeen uiteengezet werd in het verzoekschrift. Zij meent dat conform de wettelijke bepalingen een ingebrekestelling vereist is. Zij betwist dat het normdoel werd bereikt aangezien de rechtzetting werd verstuurd aan de directeur per e-mail en niet per beveiligde zending. De rechtzetting werd niet aan de raad van bestuur bezorgd en was haar dan ook niet bekend.

23. In de laatste memorie gedraagt verzoekster zich naar de wijsheid van de Raad van State voor wat betreft het eerste en het tweede middel.

Beoordeling

24. Verzoekster geeft niet aan op welke wijze zij in haar belangen werd geschaad door het vermelden van het opgeheven artikel 47, § 2, van de Vlaamse Wooncode en het opgeheven artikel 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2008 ‘houdende bepaling van de specifieke regels voor het toezicht op de sociale woonactoren’ in de ingebrekestelling van 20 juni 2013. Uit het administratief dossier blijkt dat verzoekster op de hoogte was van de rechtsgrond van de ingebrekestelling en dat zij op ontvankelijke wijze een verweerschrift heeft ingediend. Bovendien werd deze materiële vergissing een dag na de verzending van de ingebrekestelling rechtgezet door de toezichthouder door een verbeterde versie van de ingebrekestelling met vermelding van de juiste rechtsgrond per e-mail aan de directeur van verzoekster te verzenden. De stelling van verzoekster in de memorie van wederantwoord dat hierdoor de raad van bestuur niet op de hoogte werd gebracht, kan niet worden aangenomen, alleen al omdat de directeur aanwezig was op de raad van bestuur van 16 juli 2013, waarop de ingebrekestelling en het verweerschrift werden besproken.

Evenmin toont verzoekster enige belangenschade aan ten gevolge van de foutieve vermelding van het besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2008 ‘houdende bepaling van de specifieke regels voor het toezicht op de sociale woonactoren’ in de titel van het bestreden besluit.

25. Het eerste en het tweede middel worden verworpen.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

26. In een derde middel (C) voert verzoekster aan dat de bestreden beslissing “in strijd [is] met de zorgvuldigheidsplicht en behept [is] met een incorrecte inhoudelijke motivering”.

In een eerste onderdeel van het middel stelt verzoekster dat zij de ministeriële beslissing van 22 november 2012 steeds heeft nageleefd. Er werd een bezetting ter bedde toegestaan tot 30 juni 2013, E.D. werd er aangetekend van in kennis gesteld dat hij de woning op de laatstgenoemde datum diende te verlaten en de ouderlijke woning werd niet bij voorrang aan hem toegekend. Niettemin stelt de ingebrekestelling van 20 juni 2013 dat verzoekster de ministeriële beslissing naast zich zou hebben neergelegd door geen beslissing te nemen over het mogelijke geval dat de betrokkene de woning niet vrijwillig verlaat. Nochtans verbleef E.D. op het ogenblik van de raad van bestuur van 18 juni 2013, waarop beslist werd om een beslissing over het dossier uit te stellen, nog steeds rechtsgeldig in de woning en had verzoekster op datum van 20 juni 2013 dus alle bepalingen met betrekking tot de ministeriële beslissing nageleefd. Een beslissing omtrent het overschrijden van de toegekende termijn kon pas worden genomen op het ogenblik dat de termijn ook effectief was overschreden. Op 16 juli 2013 heeft verzoekster vervolgens een buitengewone raad van bestuur samengeroepen. Op dat ogenblik betrof E.D. de woning zonder recht noch titel. Dit geeft verzoekster evenwel nog niet het recht om het recht in eigen handen te nemen en *manu militari* E.D. uit de woning te zetten. Het verkiezen van een minnelijke regeling boven een gerechtelijke procedure kan moeilijk aangezien worden als het niet-naleven van het ministerieel besluit. Integendeel, de minnelijke piste heeft voor een sneller resultaat gezorgd, nu de betrokkene de woning heeft verlaten op 30 september 2013. Verzoekster heeft er met andere woorden op toegezien dat het verblijf ter bedde slechts een tijdelijk karakter had, zoals uitdrukkelijk opgelegd door het ministerieel besluit.

In een tweede onderdeel van het middel betoogt verzoekster dat ze met de beslissing van 16 juli 2013 om E.D. een woning in de Halve Maanplaats toe te wijzen eveneens gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid die in het ministerieel besluit van 22 november 2012 uitdrukkelijk werd geboden, aangezien de minister een toekomstige mogelijkheid tot versnelde toewijzing open heeft gelaten. In navolging van dit besluit werden de sociale omstandigheden voor de versnelde toewijzing uitgebreid gemotiveerd. Er is dan

ook geenszins sprake van het uitvoeren van een vernietigde beslissing, zoals in het bestreden besluit ten onrechte wordt gesteld.

Verzoekster besluit dat de feitelikheden zoals opgenomen in de bestreden beslissing zonder meer incorrect zijn. Er is geen sprake van het niet-naleven van het ministerieel besluit, en evenmin van het uitvoeren van een vernietigde beslissing. De overheid heeft een zeer onzorgvuldige afweging van de feitelikheden gemaakt waardoor de inhoudelijke motivering zonder meer faalt. De bestreden beslissing dient volgens verzoekster dan ook te worden vernietigd wegens schending van de zorgvuldigheidsplicht en het opnemen van een incorrecte inhoudelijke motivering.

27. De verwerende partij repliceert dat verzoekster ingegaan is tegen de beslissing van de minister over het tijdelijk karakter van de bezetting ter bedde door een beslissing in dit dossier – ingeval de betrokkene de woning niet vrijwillig zou verlaten – op 18 juni 2013 uit te stellen naar de volgende raad, die zou plaatsvinden op 1 oktober 2013. De verwerende partij meent dat “[o]p 18 juni i.c. ongeveer 2 weken voor het verstrijken van de termijn, [...] allicht de intenties van de huurder gekend [zullen] zijn geweest vooral ook gelet op de uitdrukkelijke vraag van de directeur wat hij diende te doen indien de huurder de woning niet vrijwillig zou verlaten”. Volgens de verwerende partij had verzoekster “in feite al in april, uiterlijk mei” de nodige initiatieven moeten nemen opdat de bezetting ter bedde op 30 juni 2013 zou eindigen. Op dat ogenblik had verzoekster al een beslissing kunnen nemen inzake verdere gerechtelijke stappen. De betrokkene had intussen bijna 19 maanden de tijd gehad sedert de raad van bestuur van 8 november 2011 om een nieuwe woning te zoeken. Op 16 juli 2013 werd vervolgens beslist om de termijn met 3 maanden te verlengen om de betrokkene voldoende tijd te geven om ordentelijk zijn verhuis te kunnen regelen. Dit motief was evenwel reeds inherent aan het ministerieel besluit van 22 november 2012 en de daarin uitdrukkelijk opgenomen termijnvoorwaarde tot 30 juni 2013. De verwerende partij is dan ook de mening toegedaan dat verzoekster middels deze beslissingen van 18 juni 2013 en 16 juli 2013 de vernietigde beslissing van

2 oktober 2012 “toch deels” verder heeft uitgevoerd en het ministerieel besluit van 22 november 2012 heeft miskend.

“Volledigheidshalve” merkt de verwerende partij nog op dat verzoekster niet kan gevolgd worden waar zij stelt dat zij slechts een “bezetting zonder recht of titel” zou hebben verleend tot 30 september 2013. Deze kwalificatie staat niet in de notulen en is ook onjuist omdat een bezetting zonder recht of titel juist inhoudt dat er geen recht wordt verleend en dat men zelfs niet akkoord is met een bepaalde feitelijke toestand. Verzoekster heeft zich echter wel akkoord verklaard met de verdere bewoning door E.D. en heeft dit expliciet toegestaan tot 30 september 2013. Ten slotte merkt de verwerende partij op dat, “[i]ndien [verzoekster] [het] nieuwe ministerieel besluit thans zou aanwenden om te zeggen dat de minister geen probleem heeft met een bezetting ter bedde tot er een definitieve oplossing is, [...] daar tegenin [kan] gebracht worden dat het om een andere woning gaat en niet de ouderlijke woning. Die ouderlijke woning moest wel degelijk ontruimd worden”.

28. In de memorie van wederantwoord herneemt verzoekster in wezen het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift.

29. In de laatste memorie stelt de verwerende partij nog dat “[i]n de vernietiging van de beslissing van de toewijzing van het leegstaand pand werd geargumenteed dat de toewijzingsbepalingen van het kaderbesluit sociale huur niet toegepast konden worden (art. 19, 1° noch art. 24) – het pand kon enkel verhuurd worden op basis van bepalingen ‘verhuring buiten stelsel’”. Doordat verzoekster besliste met E.D. een sociale huurovereenkomst af te sluiten via versnelde toewijzing, zou E.D. bij renovatie verplicht worden te verhuizen naar een andere sociale woning en kon hij na de uitvoering van de werken aanspraak maken op de gerenoveerde woning of een andere sociale woning ingeval hij de gerenoveerde woning niet rationeel zou kunnen bezetten. De toezichthouder oordeelde dan ook terecht dat dit *de facto* zou neerkomen op een miskennen van het eerder genomen ministerieel besluit.

Beoordeling

30. Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat aan verzoekster een administratieve geldboete wordt opgelegd omdat ze “de vernietigde beslissing (deels) toch heeft uitgevoerd en de uitspraak van de minister naast zich heeft neergelegd”.

Meer bepaald meent de toezichthouder dat “geen gevolg [werd] gegeven aan de ministeriële uitspraak van 22/11/2012” en “in tegenspraak met het eerder aangehaalde MB, de bezetting ter bedde nogmaals met drie maanden [werd] verlengd”. Ook de “nieuwe ‘oplossing’ in het dossier [E.D. zoals] vooropgesteld [in de beslissing van 16 juli 2013] die erin bestond betrokkene een leegstaand pand versneld toe te wijzen” wordt door de toezichthouder strijdig geacht met het ministerieel besluit van 22 november 2012 “aangezien daarin door de minister duidelijk wordt geoordeeld dat in dit dossier geen bijzondere omstandigheden van sociale aard konden worden ingeroepen”.

31. Het wordt niet betwist dat verzoekster in navolging van het ministerieel besluit van 22 november 2012 de betrokkene hiervan met een aangetekend schrijven in kennis heeft gesteld en hem heeft meegedeeld dat hij de woning uiterlijk op 30 juni 2013 diende te verlaten, zoals bepaald in dit ministerieel besluit. In tegenstelling tot wat de toezichthouder meent, kan uit de beslissing van de raad van bestuur van verzoekster van 18 juni 2013 om in dit dossier nog niet op te treden en een beslissing uit te stellen naar de eerstvolgende raad van bestuur, niet worden afgeleid dat verzoekster de intentie had om de bezetting ter bedde voor onbepaalde duur te laten voortduren en om de beslissing van de minister van 22 november 2012 naast zich neer te leggen. Op dat ogenblik kon E.D. de betrokken woning nog steeds rechtsgeldig bezetten. De verwerende partij toont niet aan dat er op dat ogenblik aanwijzingen waren dat E.D. de opgelegde termijn niet zou nakomen. De opmerking van de verwerende partij dat op dat ogenblik “allicht de intenties van de huurder gekend [zullen] zijn geweest” wordt met geen enkel concreet gegeven gestaafd. Ook de beslissing van 16 juli 2013 om de betrokkene nog een bijkomende termijn van 3 maanden toe te kennen

om zijn verhuis te kunnen regelen, is niet in strijd met het ministerieel besluit van 22 november 2012, nu daarmee nog steeds voldaan wordt aan de door de minister opgelegde voorwaarde dat “[e]r [...] op toegezien [dient] te worden dat de bewoning tijdelijk blijft”.

32. Anders dan de verwerende partij dat ziet, wordt de mogelijkheid van een versnelde toewijzing aan E.D. in het ministerieel besluit van 22 november 2012 niet onverkort uitgesloten. Hoewel de minister oordeelde dat een versnelde toewijzing op het ogenblik van het nemen van het voormelde besluit niet aan de orde was, stelde hij eveneens dat “[i]ndien de sociale huisvestingsmaatschappij op een bepaald moment toch een woning versneld wenst toe te wijzen aan E.D., [...] zij dit uitgebreid [dient] te motiveren en voldoende argumenten die als bijzondere omstandigheden van sociale aard kunnen beschouwd worden, [dient] aan te geven”.

Zoals verzoekster uiteenzet, heeft haar raad van bestuur tijdens de vergadering van 16 juli 2013 gebruik gemaakt van de mogelijkheid die in het ministerieel besluit van 22 november 2012 werd geboden, en dat met een uitgebreide motivering onder meer over de sociale omstandigheden voor de versnelde toewijzing:

In de Halve Maanplaats staan er van de 28 appartementjes momenteel 13 leeg. Gelet op de geplande nieuwbouw op deze site (bouwvergunning dateert van 05-2013 – dus afbraak is voorzien eind 2014), worden deze appartementen niet meer aangeboden aan kandidaat-huurders of mutatie-aanvragen en zijn deze bij de actualisatie 2013 van het kandidatenregister ook niet meer opgenomen op de voorkeurlijst. Zodoende staat er voor deze appartementen niemand op de wachtlijst. Deze appartementjes hebben een zeer beperkt volume (in totaal ca. 35 m²) en hebben zeer beperkt comfort (1 kleine slaapkamer, wasgelegenheid bestaat enkel uit een zitbad in de keuken), waardoor ze geschikt zijn voor alleenstaande ouderen. Gezien betrokkene 56 jaar oud is, beroept het bestuur zich op de voorrangsregel bepaald in artikel 19 § 1 van het Kaderbesluit Sociale Huur. Tevens gelet op het medisch attest van betrokkene, waaruit blijkt dat hij geen trappen meer mag gebruiken, en gelet op bovenstaande argumentatie en deze vervat in de beslissing van de RvB dd. 02-10-2013 en het beroep ingesteld bij de minister per brief dd. 09-10-2012, beslist het bestuur met éénparigheid van stemmen om [E.D.] (kandidaat 004162 dd. 30-12-2009) binnen de maand een versnelde toewijzing toe te kennen, enkel en alleen voor een

gelijkvloerse woongelegenheden in de Halve Maanplaats die momenteel leeg staat (huisnummer 5, 15, 17, 19 of 23).”

In de bestreden beslissing wordt op geen enkele manier rekening gehouden met de mogelijkheid die geboden wordt in het ministerieel besluit van 22 november 2012 om versneld toe te wijzen. De bestreden beslissing negeert het feit dat de beslissing van 16 juli 2013 een nieuwe versnelde toewijzing betreft met betrekking tot een andere woning en op basis van andere motieven. De verwerende partij miskent de motieven en argumenten die door verzoekster naar voren worden gebracht in haar beslissing van 16 juli 2013 om de versnelde toewijzing te verantwoorden.

33. Uit het voorgaande volgt dat de bestreden beslissing niet steunt op deugdelijke motieven en dat zij niet op zorgvuldige wijze werd voorbereid en genomen.

34. Het derde middel is gegrond.

C. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

35. Een vierde middel (D) wordt afgeleid uit een schending van het redelijkheidsbeginsel. Verzoekster voert in wezen aan dat opgelegde administratieve geldboete van 15.000 euro zonder meer onredelijk is en dat “het niet denkbaar is dat enige, naar redelijkheid beslissende overheid ze zou kunnen uitbrengen”.

Beoordeling

36. Gelet op het gegrond bevinden van het derde middel, waaruit blijkt dat de bestreden beslissing niet gesteund is op deugdelijke motieven en niet op zorgvuldige wijze is tot stand gekomen, bestaat er geen reden om over te gaan tot het onderzoek van dit vierde middel.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het Agentschap Inspectie RWO van 6 augustus 2013 houdende een administratieve geldboete overeenkomstig artikel 29bis, § 7, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ en artikel 10, § 3, en artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 ‘houdende bepaling van de specifieke regels voor toezicht op de sociale woonactoren’, waarbij aan de cvba Diest-Uitbreiding een boete wordt opgelegd van 15.000,00 euro.

3. De verwerende 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 zestien juni 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust