

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 247.273 van 10 maart 2020  
in de zaak A. 223.539/X-17.045**

In zake :        de VZW VLAAMS HUURDERSPLATFORM  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Jo Goethals  
                      kantoor houdend te 8800 Roeselare  
                      Kwadestraat 151 B/41  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

                      het VLAAMSE GEWEST  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaten Elke Cloots, Stefan Sottiaux en Thomas Van Diest  
                      kantoor houdend te 2018 Antwerpen  
                      Oostenstraat 38/201  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                Het beroep, ingesteld op 16 oktober 2017, strekt tot de nietigverklaring van “de artikelen 8, 13, 14, 16 en 18 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2017 tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociaal huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode. (BS 17 augustus 2017)”.

*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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 november 2019.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jo Goethals, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Thomas Van Diest, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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. Artikel 2, 1°, van het decreet van 10 maart 2017 ‘tot wijziging van artikel 92, 93, 95, 98 en 102*bis*, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna het decreet van 10 maart 2017) vervangt het 6° en 7° in artikel 92, § 3, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode, die daardoor gaan luiden:

“§ 3. De huurder van een sociale huurwoning leeft de volgende verplichtingen na:

[...]

6° voor zover de huurder een sociale woning betreft, die niet gelegen is in een rand- of taalgrensgemeente als vermeld in de gecoördineerde wetten

van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, over een taalvaardigheid van het Nederlands beschikken die overeenstemt met niveau A1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. De Vlaamse Regering bepaalt vanaf wanneer de huurder aan de verplichting moet voldoen en de wijze waarop de taalvaardigheid wordt vastgesteld;

7° voor zover de huurder een sociale woning betreft, gelegen in een rand- of taalgrensgemeente als vermeld in de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, zonder afbreuk te doen aan de taalfaciliteiten, over een taalvaardigheid van het Nederlands beschikken die overeenstemt met niveau A1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. De Vlaamse Regering bepaalt vanaf wanneer de huurder aan de verplichting moet voldoen en de wijze waarop de taalvaardigheid wordt vastgesteld.”

Artikel 2, 3°, van het decreet van 10 maart 2017 voegt aan artikel 92, § 3, van de Vlaamse Wooncode een derde lid toe:

“Als de huurder aantoonst dat hij blijvend niet kan voldoen aan de verplichting, vermeld in het eerste lid, 6° en 7°, omdat hij ernstig ziek is of een mentale of fysieke handicap heeft of over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt, wordt hij vrijgesteld van die verplichting. De Vlaamse Regering bepaalt de wijze waarop de huurder dat kan aantonen. De Vlaamse Regering bepaalt een uitstelregeling voor de huurder die om beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen tijdelijk niet kan voldoen aan de verplichting.”

Deze bepaling zal hierna voort het “derde” lid van artikel 92, § 3, van de Vlaamse Wooncode genoemd worden, ook al is ze intussen, door de opheffing van het tweede lid bij decreet van 29 maart 2019, zelf het tweede lid geworden.

4. Het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2017 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2017) strekt ertoe uitvoering te geven aan het decreet van 10 maart 2017. Artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2017 voegt in het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 ‘tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode’ een artikel 30*bis* in:

“De huurder moet voldoen aan de huurdersverplichting, vermeld in artikel 92, § 3, eerste lid, 6° en 7°, van de Vlaamse Wooncode één jaar nadat hij huurder is geworden.

De huurder voldoet aan de huurdersverplichting, vermeld in het eerste lid, als een van de volgende voorwaarden vervuld zijn:

1° het stond voor de verhuurder manifest vast of hij stelde met toepassing van artikel 30*ter* vast dat de huurder bij de inschrijving voor een sociale huurwoning of de toelating van de huurder tot de woning of de toetreding van de huurder tot de huurovereenkomst beschikte over de basistaalvaardigheid Nederlands;

2° de verhuurder verkrijgt via de Kruispuntbank Inburgering of van de huurder een van de volgende documenten:

[...]

Ter uitvoering van artikel 92, § 3, derde lid, van de Vlaamse Wooncode, is de huurder vrijgesteld van de huurdersverplichting, vermeld in het eerste lid, in de volgende gevallen:

1° de verhuurder leidt af uit de Kruispuntbank Inburgering dat de huurder wegens ernstige ziekte, mentale of fysieke handicap blijvend vrijgesteld is van het volgen van de opleiding Nederlands tweede taal;

2° de verhuurder verkrijgt via de Kruispuntbank Inburgering een verklaring van uitgeleerdheid die de beperkte cognitieve vaardigheden van de huurder aantoont. De verklaring wordt afgeleverd door een centrum voor basiseducatie, vermeld in artikel 2, 4°, van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs;

3° de huurder legt een medisch attest voor waaruit blijkt dat een ernstige ziekte, mentale of fysieke handicap hem blijvend belemmert om over de basistaalvaardigheid Nederlands te beschikken.

De huurder krijgt een uitstel van één jaar om te voldoen aan de huurdersverplichting, vermeld in het eerste lid, als de verhuurder bij de controle via de Kruispuntbank Inburgering een van de volgende documenten verkrijgt:

1° een bewijs waaruit blijkt dat de huurder de opleiding Nederlands tweede taal om over de basistaalvaardigheid Nederlands te kunnen beschikken omwille van beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen die de minister bepaalt, nog niet heeft gestart of heeft kunnen afronden;

2° een verklaring, afgeleverd door de organisaties die belast zijn met de uitvoering van het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, waaruit blijkt dat de huurder de opleiding Nederlands tweede taal om over de basistaalvaardigheid Nederlands te kunnen beschikken, nog niet heeft gestart of heeft kunnen afronden doordat een gepaste opleiding Nederlands tweede taal niet tijdig beschikbaar is.

Als de huurder niet voldoet aan de huurdersverplichting, vermeld in het eerste lid, en hij is niet vrijgesteld van de verplichting, verwittigt de verhuurder de toezichthouder die conform artikel 102*bis* van de Vlaamse Wooncode een administratieve geldboete kan opleggen.”

#### *IV. Ontvankelijkheid*

##### *Excepties*

5. In de memorie van antwoord werpt het Vlaamse Gewest de niet-ontvankelijkheid van het beroep op “wegens verkeerde aanduiding verwerende partij”. In het verzoekschrift wijst immers verzoekster de Vlaamse Gemeenschap aan als verwerende partij.

6. Volgens een tweede ontvankelijkheidsexceptie is het beroep te laat omdat het bestreden besluit werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 augustus 2017 en omdat de stempel die de Raad van State op het verzoekschrift aanbracht 17 oktober 2017 vermeldt.

##### *Beoordeling*

7. Krachtens artikel 2, § 1, 4°, van het algemeen procedurereglement moet het verzoekschrift de naam en het adres van de verwerende partij bevatten. Die vermelding is evenwel niet voorgeschreven op straffe van onontvankelijkheid. Het lid van het auditoraat dat met het toezicht op de afwikkeling van de voorafgaande maatregelen is belast, kan een foutieve aanwijzing van de verwerende partij verbeteren, en heeft dat te dezen ook effectief gedaan.

8. Niet de datumstempel van de griffie van de Raad van State, maar het postmerk van de aangetekende verzending van het verzoekschrift naar de Raad van State is bepalend voor de datum van het instellen van het beroep. Het verzoekschrift is op 16 oktober 2017 aangetekend aan de Raad van State toegestuurd en is dus tijdig.

9. De excepties worden verworpen.

## *V. Onderzoek van het eerste middel*

### *Standpunt van de partijen*

10. Verzoekster voert in een eerste middel in hoofddorde aan dat artikel 92, § 3, derde lid, van de Vlaamse Wooncode, zijnde de decretale bepaling die als grondslag dient voor de vrijstelling – in artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2017 – van de taalvaardigheidsvereiste in geval van beperkte cognitieve vaardigheden, ongrondwettig is.

In de eerste plaats wordt het decreet verweten dat “het niet voorziet in objectieve criteria die het de huurders met beperkte cognitieve vaardigheden mogelijk ma[ken] om een vrijstelling te bekomen”. De invulling die in de memorie van toelichting bij het decreet wordt gegeven aan huurders die over beperkte cognitieve vaardigheden beschikken, als zijnde huurders voor wie een verklaring van uitgeleerdheid wordt verleend door een centrum voor basiseducatie, belet niet dat er een schending is van artikel 23 van de Grondwet. Naar het oordeel van verzoekster ontbreken de, pertinente en objectieve, decretale criteria die “leiden tot een redelijke invulling van deze vrijstelling en tevens voldoende rechtszekerheid bieden aan de betrokkenen om in te schatten of zij aan deze vrijstellingsgronden voldoen”. Door de huurders met beperkte cognitieve mogelijkheden geen realistische mogelijkheid tot vrijstelling te bieden, wordt voor een welbepaalde groep Nederlandsonkundige en woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden het fundamentele recht op behoorlijke huisvesting, gewaarborgd door artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet beperkt en wordt die bepaling geschonden.

In de tweede plaats wordt de decreetgever aangewreven dat hij “heeft nagelaten een bijzondere termijn ter beschikking te stellen aan de huurder die op een vrijstelling beroep wenst te doen”. De vrijstelling dient te worden voorgelegd op het moment dat de betrokkene huurder wordt. Dit schendt volgens verzoekster het gelijkheidsbeginsel: de kandidaat-huurders met beperkte cognitieve vaardigheden moeten reeds meteen bij de aanvang van de

huurovereenkomst de vrijstelling voorleggen en beschikken dus niet over een jaar om het attest van uitgeleerdheid te behalen, in tegenstelling tot de kandidaat-huurders met een taalachterstand, die wel over voldoende cognitieve vaardigheden beschikken om het vereiste taalniveau te halen.

Voorgesteld wordt om de volgende twee prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen:

- “Schendt art. 92, §3, derde lid [Vlaamse Wooncode], zoals ingevoerd door art. 2 van het decreet van 10 maart 2017, art. 23, lid 3, 3° GW al dan niet in combinatie met art. 8 EVRM doordat aan de sociale huurders met beperkte cognitieve vaardigheden die hen blijvend niet in staat stellen om het taalniveau A.1. van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde talen te verwerven, kennelijk onevenredige verplichtingen op te leggen in het licht van het doel van de bepaling, met name het verbeteren van de leefbaarheid en de veiligheid in de sociale wooncomplexen die te wijten zijn aan de gebrekkige communicatie tussen de sociale huurders en de verhuurder en tussen de sociale huurders onderling, door geen (afdoende en pertinente) voorwaarden te bepalen om tot de vrijstelling te kunnen komen.”

- “Schendt art. 92, § 3, derde lid [Vlaamse Wooncode], zoals ingevoerd door art. 2 van het decreet van 10 maart 2017, bovendien het in art. 10, 11 en 24 GW neergelegde gelijkheidsbeginsel doordat de sociale huurders met beperkte cognitieve vaardigheden die hen niet in staat stellen om het taalniveau A.1. van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde talen te verwerven, in vergelijking met andere kandidaat sociale huurders, die in het licht van het doel van de taalkennisplicht, met name het verbeteren van de leefbaarheid en de veiligheid in de sociale wooncomplexen die te wijten zijn aan de gebrekkige communicatie tussen de sociale huurders en de verhuurder en tussen de sociale huurders, vergelijkbaar zijn, onevenredig streng worden behandeld nu zij, vooraleer de huurovereenkomst wordt afgesloten een attest van uitgeleerdheid moeten voorleggen, wat impliceert dat zij vooraleer de huurovereenkomst wordt afgesloten een curriculum moeten doorlopen hebben bij een erkend [centrum voor basiseducatie], dit in tegenstelling tot de huurders die deze cognitieve beperkingen niet hebben en die dit curriculum zoals decretaal bepaald, tijdens de huurovereenkomst kunnen doorlopen.”

11. Zo de verwerende partij zich niet principieel verzet tegen het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof over de verenigbaarheid van artikel 92, § 3, derde lid, van de Vlaamse Wooncode met het recht op behoorlijke huisvesting, zoals gewaarborgd door artikel 23, derde lid, 3°,

van de Grondwet, zij vindt de eerste prejudiciële vraag die verzoekster voorstelt wel te vaag en tendentiekus.

Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, meent de verwerende partij dat ze uitgaat van een verkeerde lezing van het bestreden besluit. Overigens zou die lezing hoe dan ook niet voortvloeien uit het decreet waaraan het bestreden besluit uitvoering geeft: artikel 92, § 3, derde lid, van de Vlaamse Wooncode stipuleert enkel dat huurders die over beperkte cognitieve vaardigheden beschikken zijn vrijgesteld van de taalkennisverplichting en dat het aan de Vlaamse regering toekomt om te bepalen op welke wijze de huurder dat kan aantonen.

12. Verzoekster reageert, met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag, dat haar fundamentele kritiek is “dat de decreetgever die aan de uitvoerende macht de opdracht gaf om de wijze te bepalen hoe de huurder met beperkte cognitieve vaardigheden dit kan aantonen, in het vage is gebleven en een essentiële taak ten onrechte heeft doorgeschoven naar de uitvoerende macht waardoor deze categorie van huurders zich geconfronteerd zag met kennelijk onevenredige verplichtingen”. Voorts meent verzoekster dat de vraag “correct opgebouwd” is.

Met betrekking tot de tweede prejudiciële vraag voegt zij nog toe dat ze “pas in tweede orde” wordt geopperd, “uitgaande van de hypothese [...] dat uit art. 92 § 3 lid 3 [Vlaamse Wooncode] (via de voorbereidende werken) zou afgeleid moeten worden dat er decretaal is voorzien dat de voorwaarde om vrijgesteld te kunnen worden gekoppeld is aan het attest van uitgeleerdheid welke pas na het doorlopen van de taalcursus kan afgeleverd worden”.

### *Beoordeling*

13. De toetsing van (artikel 92, § 3, derde lid, van) de Vlaamse Wooncode aan de Grondwet komt het Grondwettelijk Hof toe.

14. In de eerste prejudiciële vraag die verzoekster voorstelt, is de grief aan de orde dat de decreetgever te vaag zou zijn gebleven door onvoldoende de voorwaarden te hebben vastgesteld waaronder een huurder die over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt, wordt vrijgesteld van de taalvaardigheidsvereiste. De kritiek van de verwerende partij dat de vraag zelf te vaag is omdat niet wordt aangegeven welke “specifieke” voorwaarden ongrondwettig zouden zijn, komt voor een voorwendsel te zijn om aan de voorgestelde vraag een andere wending en draagwijdte te geven dan door verzoekster beoogd. De Raad van State geeft geen gevolg aan die kritiek.

Wel wordt gevolgd dat er reden is om de vraag te ontdoen van de suggestiviteit die erin verwerkt zit.

15. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, blijkt niet dat, als zodanig, artikel 92, § 3, derde lid, van de Vlaamse Wooncode een huurder die over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt onevenredig “streng” zou behandelen, in vergelijking met andere sociale huurders, met betrekking tot het tijdstip waarop hij moet aantonen vrijgesteld te zijn van de verplichting van taalvaardigheid.

Integendeel bevat artikel 92, § 3, derde lid, over dat tijdstip vanaf wanneer het bewijs voorhanden moet zijn juist geen enkel voorschrift – iets wat dan weer in verband kan worden gebracht met de grief die verzoekster tot het voorstellen van de eerste prejudiciële vraag aanzette. Het ontbreken in artikel 92, § 3, derde lid, van een bepaling vanaf wanneer de huurder die over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt het bewijs van zijn vrijstelling dient bij te brengen, wordt dan ook bij die vraag betrokken.

16. Samenvattend concludeert de Raad van State tot het stellen, aan het Grondwettelijk Hof, van de in het dictum vermelde prejudiciële vraag.

## BESLISSING

**1. De Raad van State heropent het debat.**

**2. Aan het Grondwettelijk Hof wordt de volgende prejudiciële vraag gesteld:**

**“Schendt artikel 92, § 3, derde lid, van de Vlaamse Wooncode, zoals ingevoegd door artikel 2 van het decreet van 10 maart 2017 ‘tot wijziging van artikel 92, 93, 95, 98 en 102bis van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’,**

**artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens,**

**door erin te voorzien dat de huurder die over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt wordt vrijgesteld van de verplichting in artikel 92, § 1, eerste lid, 6° en 7°, van de Vlaamse Wooncode en door niet zelf te bepalen aan welke voorwaarden moet zijn voldaan, en op welk tijdstip, om de vrijstelling te verkrijgen, maar de bepaling daarvan aan de Vlaamse regering over te laten?”**

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

Johan Lust,

kamervoorzitter,

Jan Clement,

staatsraad,

Stephan De Taeye,

staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,

griffier.

**De griffier**

**De voorzitter**

**Silvan De Clercq**

**Johan Lust**