

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.278 van 18 maart 2022
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. Bij arrest nr. 247.273 van 10 maart 2020 wordt het debat heropend en wordt aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag gesteld.

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

De verzoekende partij heeft 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 25 februari 2022.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jo Goethals, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Claire Buggenhoudt en Joos Roets, die verschijnen 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

3.1. Artikel 2, 1°, 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’ (hierna het decreet van 10 maart 2017) vervangt het 6° en 7° in artikel 92, § 3, eerste lid, van de toentertijd geldende 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 toentertijd geldende Vlaamse Wooncode een derde lid toe:

“Als de huurder aantoont 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 toentertijd geldende 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.

3.2. 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’ (hierna: het socialewoonbesluit) 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.”

3.3. Met 's Raads arrest nr. 247.273 van 10 maart 2020 werd de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof 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?”

Bij arrest nr. 111/2021 van 15 juli 2021 heeft het Grondwettelijk Hof deze vraag ontkennend beantwoord.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van de artikelen 10, 11, 23, derde lid, 3°, en 24 van de Grondwet, van artikel 20 van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen van 8 augustus 1980 (BWHI), van artikel 92, § 3, derde lid, van de Vlaamse Wooncode, alsook van het redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij voert “in hoofddorde” aan dat artikel 92, § 3, derde lid, van de Vlaamse Wooncode, ongrondwettelijk is, nu dit niet voorziet in objectieve criteria die het de huurders met beperkte cognitieve vaardigheden mogelijk maakt om een vrijstelling te verkrijgen. Bovendien klaagt zij aan dat “de decreetgever [...] heeft nagelaten een bijzondere termijn ter beschikking te stellen aan de huurder die op een vrijstelling beroep wenst te doen”. De verzoekende partij suggereert in dit

verband in haar verzoekschrift om de onder randnummer 3.3 vermelde prejudiciële vraag te stellen.

Ondergeschikt, wanneer *per impossibile* zou blijken dat het decreet niet ongrondwettig is, meent de verzoekende partij dat het bestreden besluit “zelf evenmin wettig is”. De verzoekende partij betoogt dat de Vlaamse regering, “wanneer haar is opgedragen de mogelijke bewijzen [van het voorhanden zijn van beperkte cognitieve vaardigheden] op te sommen, zich niet kan of mag beperken tot het bewijsmiddel dat *in se* inhoudt dat diegene die [...] zich op die vrijstelling wenst te beroepen verplicht wordt om zich in te schrijven in een [centrum voor basiseducatie (CBE)] en daar de aangeboden cursus te volgen om pas nadat deze cursus is doorlopen [de kans te hebben] zich geattesteerd [te] zien als zijnde ‘uitgeleerd’”. Zij wijst erop dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State er in haar advies over het ontwerp van het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2017 op heeft gewezen dat het onredelijk zou zijn dat een persoon die over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt, maar geen opleiding volgt bij een centrum voor basiseducatie, hierdoor in de praktijk niet zou kunnen worden vrijgesteld van de huurdersverplichting. De verzoekende partij meent ook dat “dit bewijs reeds moet voorgelegd worden bij de aanvang van de huurovereenkomst”. Daardoor wordt “bovendien” het gelijkheidsbeginsel geschonden, nu, in tegenstelling tot de huurder die wél over voldoende cognitieve vaardigheden beschikt om het vereiste taalniveau te halen, de huurder met beperkte cognitieve vaardigheden reeds meteen bij de huurovereenkomst de vrijstelling moet voorleggen en dus niet over een jaar beschikt om een verklaring van uitgeleerdheid te behalen. Voorts wijst de verzoekende partij op “het feit” dat uit de parlementaire werken blijkt dat analfabetisme geen vrijstellingsgrond oplevert wegens beperkte cognitieve vaardigheden.

De Vlaamse regering heeft, door slechts één “bewijsmiddel” toe te laten, dat bovendien “impliceert” dat er een curriculum wordt doorlopen bij een CBE, *de facto* de voorheen geldende voorwaarde van de “taalkennisbereidheid” langs de “achterdeur” in de reglementering opnieuw binnengehaald. De verzoekende partij vervolgt dat wanneer een huurder verplicht wordt het curriculum bij een CBE te doorlopen, er geen zekerheid voorhanden is dat hij niet

als “niet-geslaagd” wordt verklaard, in de plaats dat hem een verklaring van uitgeleerdheid wordt verstrekt. Zij meent dat de mogelijkheid tot het opleggen van een geldboete bij het niet (tijdig) slagen in het taalexamen, kandidaat-huurders voor een sociale woning kan afschrikken, vraagt zich af “welk niveau van beperkte cognitieve vaardigheid dan wel in aanmerking wordt genomen om van deze vrijstellingsgrond te kunnen genieten”, en wijst erop dat een cursus ‘Basiskennis Nederlandse taal’ voor analfabete huurders oploopt tot 600 uren. Dit laatste maakt een disproportionele en kennelijk onredelijke inspanning uit. De Vlaamse regering kan niet gevolgd worden waar zij voorhoudt “dat enkel het centrum voor basiseducatie die de aanbodverstrekker is van deze cursus dit zou kunnen gelijkvormig beoordelen”, nu “de Huizen van het Nederlands” bevoegd zijn om in functie van de scholingsgraad en na een taaltest een persoon door te verwijzen naar een centrum voor basiseducatie (voor lagergeschoolden) of een centrum voor volwassenonderwijs (voor hogergeschoolden).

Beoordeling

5.1. Artikel 92, § 3, derde lid, van de toentertijd geldende Vlaamse Wooncode bepaalt, zoals gezien onder randnummer 3.1, dat “[a]ls de huurder aantoonde 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, [...] hij [wordt] vrijgesteld van die verplichting”, en dat “[d]e Vlaamse regering [...] de wijze [bepaalt] waarop de huurder dat kan aantonen.”

5.2. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 111/2021 van 15 juli 2021 voor recht gezegd dat de voormelde decreetbepaling artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet niet schendt “in zoverre het niet zelf bepaalt hoe en wanneer de sociale huurder die over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt, vrijstelling van de in artikel 92, § 3, eerste lid, 6°, en 7°, van de Vlaamse Wooncode bedoelde taalkennisvereiste kan krijgen”. De aangevoerde schending van artikel 23, derde lid, van de Grondwet door artikel 92, § 3, derde lid, van de toentertijd geldende Vlaamse Wooncode wordt dan ook niet aangenomen.

5.3. Verzoekster voert voorts, in ondergeschikte orde, de onwettigheid aan van het door het bestreden artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2017 ingevoerde artikel 30*bis*, derde lid, 2°, van het socialehuurbesluit, dat bepaalt dat het bewijs van de beperkte cognitieve vaardigheid van een huurder aangetoond kan worden middels een verklaring van uitgeleerdheid, afgeleverd door een CBE, die de beperkte cognitieve vaardigheden van de huurder aantoonst. Zij meent dat de Vlaamse regering met de invoering van deze bepaling artikel 20 BWHI en artikel 92, § 3, derde lid, van de toentertijd geldende Vlaamse Wooncode schendt, nu de Vlaamse regering niet heeft volstaan met het bepalen van de mogelijkheden hoe de vrijstelling zoals voorzien in artikel 92, § 3, derde lid, van de toentertijd geldende Vlaamse Wooncode kan bewezen worden, maar een procedure heeft vastgesteld om te bepalen wie nu precies “beperkte cognitieve vaardigheden” heeft, en zij aldus voorwaarden heeft toegevoegd aan wat in het decreet is bepaald.

5.4. In zijn onder randnummer 5.2 vermelde arrest heeft het Grondwettelijk Hof onder meer het volgende overwogen:

“B.3.3. De in het geding zijnde bepaling past in het kader van de verplichting die op sociale huurders rust om over een taalvaardigheid van het Nederlands te beschikken die overeenstemt met niveau A1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. Zij bepaalt welke sociale huurders van die verplichting dienen te worden vrijgesteld. Als uitzondering op een verplichting die in beginsel voor alle sociale huurders geldt, dient zij restrictief te worden geïnterpreteerd.

B.3.4. De in het geding zijnde bepaling verduidelijkt dat de vrijstelling slechts kan worden verleend aan sociale huurders die in de blijvende onmogelijkheid verkeren om een voldoende taalvaardigheid van het Nederlands te verwerven. Zij preciseert voorts dat die blijvende onmogelijkheid enkel het gevolg mag zijn van een ernstige ziekte, een mentale of fysieke handicap of beperkte cognitieve vaardigheden.

B.3.5. Of een sociale huurder over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt, dient te worden onderzocht in het licht van het door artikel 92, § 3, eerste lid, 6° en 7°, van de Vlaamse Wooncode vereiste niveau van taalvaardigheid.

Dat niveau A1 is « het laagste niveau van generatief taalgebruik, het punt waarop leerders op een eenvoudige manier interactief kunnen zijn, eenvoudige vragen kunnen stellen en beantwoorden over zichzelf, over waar ze wonen, over wie ze kennen en over dingen die ze hebben, eenvoudige uitspraken kunnen doen en beantwoorden op het gebied van

primaire behoeften of over zeer vertrouwde onderwerpen, en niet meer uitsluitend vertrouwen op een zeer beperkt, lexicaal geordend repertoire van situatiegebonden frasen » (Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen, 3.6).

De memorie van toelichting bij het decreet van 10 maart 2017 preciseert nader wat onder een sociale huurder met beperkte cognitieve vaardigheden dient te worden begrepen:

« Onder de categorie huurder die over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt worden die huurders verstaan voor wie een verklaring van uitgeleerdheid wordt verleend door een centrum voor basiseducatie. In het huidige kaderbesluit Sociale Huur is de verklaring van uitgeleerdheid ook opgenomen in het kader van de taalbereidheid » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1045/1, p. 5).

B.3.6. De memorie van toelichting preciseert ook dat de taalkennisvereiste niet geldt vanaf het begin van de huurovereenkomst, maar dat de sociale huurder over een redelijke tijdspanne beschikt om aan de taalkennisvereiste te voldoen of om aan te tonen dat hij in de blijvende onmogelijkheid verkeert om eraan te voldoen (*ibid.*, p. 12).

B.3.7. Aldus geeft de in het geding zijnde bepaling het onderwerp van de machtiging aan de Vlaamse Regering op voldoende wijze aan.

B.3.8. Bovendien kon de decreetgever, door zulk een delegatie te verlenen, de Vlaamse Regering niet machtigen om bepalingen aan te nemen die zouden leiden tot een schending van het grondwettelijk recht op een behoorlijke huisvesting. Het komt de bevoegde rechter toe na te gaan of de Vlaamse Regering op een al dan niet wettige wijze gebruik heeft gemaakt van de delegatie die haar werd verleend.”

5.5. Artikel 20 BWHI luidt:

“De Regering maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit de decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen.”

De algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse regering die in artikel 20 BWHI is geregeld, en waarnaar het bestreden besluit uitdrukkelijk verwijst, houdt in dat de Vlaamse regering uit het decreet de gevolgtrekkingen kan afleiden die daaruit op een natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van het decreet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die het nastreeft, mits de regering daarbij de draagwijdte van het decreet niet verruimt, noch beperkt.

5.6. Het standpunt van de verzoekende partij dat de verwerende partij de strekking van het decreet heeft gewijzigd door de vrijstelling van de huurdersverplichting om over de vereiste taalvaardigheid van het Nederlands te

beschikken voor huurders met beperkte cognitieve vaardigheden enkel mogelijk te maken middels een verklaring van uitgeleerdheid, kan geen bijval vinden. Zoals het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 111/2021 van 15 juli 2021 heeft overwogen, wordt in de memorie van toelichting bij het decreet van 10 maart 2017 immers zelf nader gepreciseerd dat onder sociale huurders met beperkte cognitieve vaardigheden dient te worden begrepen: “die huurders [...] voor wie een verklaring van uitgeleerdheid wordt verleend door een centrum voor basiseducatie”.

Een schending van artikel 92, § 3, van de toentertijd geldende Vlaamse Wooncode en artikel 20 BWHI wordt aldus niet aangetoond.

Verzoeksters betoog dat *de facto* de voorheen geldende voorwaarde van de “taalkennisbereidheid” “langs de achterdeur” in de reglementering opnieuw zou zijn binnengehaald, kan in het licht van wat voorafgaat, en in het bijzonder het hoger gestelde in de memorie van toelichting bij het decreet van 10 maart 2017, evenmin overtuigen.

5.7. De verzoekende partij is voorts van mening dat door aan de meest kwetsbaren in de samenleving, zoals analfabete huurders met een migratieachtergrond die om reden van de beperkte cognitieve vaardigheden niet kunnen slagen, een taalbereidheidsvereiste op te leggen op straffe van een geldboete, artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet wordt geschonden.

5.8. Artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet bepaalt:

“Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

[...].”

5.9. In het advies van de afdeling Wetgeving 60.388/3 van 9 december 2016 bij het voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van artikel 92, 93, 95 en 98 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’ wordt met betrekking tot de taalkennisvereiste het volgende overwogen:

“6.2. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het ontwerp dezelfde wettige doelstellingen nastreeft als de bestaande regeling, namelijk de communicatie tussen de sociale huurder en de verhuurder en tussen de sociale huurders onderling te bevorderen en de veiligheid en de leefbaarheid van de wooncomplexen.

De taalkennisvereiste waarin door de ontworpen regeling wordt voorzien, kan worden beschouwd als een pertinente maatregel om dat doel te waarborgen. Dat is des te meer het geval nu, volgens de memorie van toelichting ‘[d]e huidige taalbereidheid (...) door veel SHM’s als ontoereikend en te vrijblijvend [wordt] ervaren. Onder meer een dwingend kader om aantoonbare taalkennis te toetsen wordt door een aantal SHM’s naar voor geschoven als mogelijke oplossing’.

Blijft de vraag of de ontworpen regeling evenredig is met het nagestreefde doel.

6.3. Zoals vermeld (opmerking 3) wijst het Grondwettelijk Hof er bij de beoordeling van het evenredige karakter van de verplichting om zijn bereidheid aan te tonen om Nederlands te leren, onder meer op dat ‘geen enkele resultaatsverbintenis kan worden opgelegd, zodat noch de effectieve taalkennis, noch het gebruik van de taal, nadat lessen werden gevolgd of een andere leervorm werd gebruikt, door de verhuurder kunnen worden geëist of gecontroleerd’.

Door te bepalen dat de huurder van een sociale woning verplicht wordt over een taalvaardigheid te beschikken die overeenstemt met niveau A.1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen, voorziet de ontworpen regeling daarentegen wel in een resultaatsverbintenis.

Dat gegeven kan op zich beschouwd evenwel niet volstaan om te besluiten tot het onevenredige karakter van die maatregel. Bij de beoordeling van de evenredigheid, moet immers het geheel van de ontworpen regeling in ogenschouw worden genomen.

6.4.1. Daarbij dient vooreerst ermee rekening te worden gehouden dat de taalkennisvereiste waarin wordt voorzien, enkel als huurdersverplichting geldt, en niet als voorwaarde voor inschrijving in het kandidatenregister of als voorwaarde om toegelaten te worden tot een sociale woning en dat het niet naleven van deze huurdersverplichting niet kan leiden tot het beëindigen van de huurovereenkomst. In tegenstelling tot hetgeen thans het geval is, kan de sociale huurder die niet aan de taalkennisvereiste voldoet, het recht om een sociale woning te betrekken niet worden ontnomen. De aantasting van het recht op een behoorlijke huisvesting is zodoende veel minder groot.

6.4.2. Het vereiste niveau A.1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen is bovendien niet van die aard dat het overdreven moeilijk zou zijn aan die verplichting te voldoen of dat die vereiste niet in

verhouding zou staan met de door de stellers van het ontwerp nagestreefde doelstelling. Dat niveau vormt het laagste niveau van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen en stemt overeen met het niveau van een basisgebruiker. Overigens wordt in de bestaande regeling reeds bepaald dat er bij het aanleren van het Nederlands wordt gestreefd naar een niveau dat overeenkomt met de richtwaarde A.1 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen.”

5.10. Wat de kwestie betreft dat een persoon die over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt, maar geen opleiding volgt bij een centrum voor basiseducatie, hierdoor in de praktijk niet zou kunnen worden vrijgesteld van de huurdersverplichting, zij opgemerkt dat de Vlaamse regering hiervoor de volgende verantwoording heeft gegeven:

“De stellers van het ontwerp zijn echter van mening dat er toch minstens een inspanning moet geleverd worden om de basisvaardigheid Nederlands te verwerven. Op basis van die inspanning (het volgen van een opleiding) kan een centrum voor basiseducatie dan in voorkomend geval oordelen dat de inspanningen geen resultaten kan opleveren wegens te beperkte leercapaciteiten. Dat gebeurt nu ook op die manier in het kader van de huidige taalbereidheidsverplichting. Het is van belang dat één instantie op dezelfde manier de cognitieve vaardigheden beoordeelt om de gelijke behandeling van de huurders te waarborgen. Om die redenen zijn de stellers van het ontwerp van oordeel dat het niet onredelijk is om de vaststelling van de vrijstelling op basis van te beperkte cognitieve vaardigheden te beperken tot de verklaring van uitgeleerdheid die [het] centrum voor basiseducatie verstrekt.”

Deze verantwoording komt de Raad van State als afdoende voor. Overigens toont de verzoekende partij niet aan dat er redelijke alternatieven voorhanden zouden zijn om, in de plaats van een door een CBE uitgereikte verklaring van uitgeleerdheid, de beperkte cognitieve vaardigheid van een sociale huurder met betrekking tot de basistaalvaardigheid Nederlands aan te tonen. Verzoeksters verwijzing naar “de Huizen van het Nederlands”, die bevoegd zijn om in functie van de scholingsgraad en na een taaltest een persoon door te verwijzen naar een CBE of een centrum voor volwassenonderwijs, overtuigt daar niet van.

5.11. Het betoog van de verzoekende partij dat de verklaring van uitgeleerdheid moet worden voorgelegd vooraleer de sociale huurovereenkomst

een aanvang neemt, mist grondslag. Artikel 30bis, § 1, van het socialehuurbesluit bepaalt dat 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”. Niet alleen heeft de huurder tot dan de tijd om over een verklaring van uitgeleerdheid te beschikken, het vierde lid van voormeld artikel voorziet bovendien in “een uitstel van één jaar” om te voldoen aan de kwestieuze huurdersverplichting, en dit onder meer in het geval een bewijs voorligt “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”. In uitvoering van artikel 30bis, vierde lid, van het bestreden besluit heeft artikel 1 van het ministerieel besluit van 27 oktober 2017 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 21 december 2007 houdende uitvoering van een aantal 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 en het ministerieel besluit van 30 juli 2008 tot bepaling van nadere regels voor het vaststellen, de wijze van bijhouden, de inhoud en het actualiseren van het inschrijvingsregister voor kandidaat-huurders, wat betreft de taalkennisvereiste’ (hierna: het ministerieel besluit van 27 oktober 2017) in de volgende persoonlijke reden voor het verkrijgen van uitstel voorzien:

“het volgen van een opleiding van het leergebied alfabetisering Nederlands tweede taal, vermeld in artikel 6, 1°, van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs.”

De verzoekende partij gaat er in haar verzoekschrift ook aan voorbij dat de sociale verhuurder, gelet op artikel 93, § 1, vijfde lid, van de toentertijd geldende Vlaamse Wooncode, zoals ingevoegd bij artikel 3 van het decreet van 10 maart 2017, de kandidaat-huurder op het ogenblik van de inschrijving steeds op de hoogte moet brengen van de kwestieuze taalverplichting, zodat de kandidaat-huurder zich daarop kan voorbereiden.

5.12. De verzoekende partij overtuigt er gezien het voormelde niet van dat de geviseerde regeling de grenzen van de redelijkheid zou te buiten gaan, ook niet wat de “Nederlandsonkundige analfabete huurders” betreft.

5.13. Verzoeksters betoog dat een cursus ‘Basiskennis Nederlandse taal’ voor analfabete huurders oploopt tot 600 lesuren en, eerst in haar memorie van wederantwoord, dat een alfabetiseringstraject bij een CBE liefst 2,5 jaar duurt, doet niet anders besluiten, nu de situatie waarbij een verhuurder bij de controle via de Kruispuntbank Inburgering het bewijs verkrijgt dat de huurder de alfabetiseringsopleiding Nederlands tweede taal nog niet heeft kunnen afronden, zoals gezien, leidt tot een uitstel van één jaar om te voldoen aan de huurdersverplichting, en met de verwerende partij moet aangenomen worden dat een dergelijk uitstel kan verkregen worden zolang de huurder die opleiding volgt. Bovendien kan de toezichthouder steeds rekening houden met overmachtssituaties om geen geldboete op te leggen, zoals bevestigd in de nota van de bevoegde minister aan de Vlaamse regering:

“Overeenkomstig artikel 102bis van de Vlaamse Wooncode kan de toezichthouder voor de sociale huisvesting aan huurders die niet aan de verplichting voldoen, een administratieve geldboete opleggen, na aanmaning en ingebrekestelling. Bij het opleggen van de geldboete wordt erover gewaakt dat de boete niet in wanverhouding is met de feiten die aan de grondslag van de beboeting liggen (bv. werd er al dan niet een inspanning geleverd, betreft het een eerste inbreuk, ..). De toezichthouder kan ook rekening houden met overmachtssituaties en geen geldboete opleggen.”

5.14. Verzoeksters betoog dat het gelijkheidsbeginsel geschonden is om reden dat huurders zonder beperkte cognitieve vaardigheden tot een jaar na de contractsluiting de tijd hebben om aan de taalkennisvereiste te voldoen, terwijl de huurder met een dergelijke beperking reeds bij de huurovereenkomst een verslag van uitgeleerdheid moet voorleggen, gaat, wat dit laatste betreft, zoals hoger gezien (zie randnummer 5.11), van een verkeerde premisse uit.

5.15. Het besluit is dat de verzoekende partij geen schending van de aangevoerde rechtsregels aantoont.

5.16. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet en van het gelijkheids-, redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij zet uiteen dat het bestreden artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2017 vereist dat aan de huurdersverplichting is voldaan “binnen één jaar” nadat iemand huurder is geworden, en bekritiseert dat een “uniforme termijn” wordt opgelegd waarbinnen aan de huurdersverplichting moet zijn voldaan, “zonder rekening te houden met de concrete huurder”. Voor een universitair volstaat nochtans een cursus van 60 uur om het minimale taalkennisniveau te bereiken, daar waar een analfabeet daar 600 uur voor nodig heeft. De huurders worden dan ook ten onrechte gelijk behandeld. Gezien de objectieve verschillen tussen de huurders voor wat hun intellectuele niveau betreft, en de snelheid waarmee zij het basisniveau van de Nederlandse taal kunnen behalen, is het gelijkschakelen van de verschillende categorieën huurders noch pertinent noch evenredig. Bovendien heeft de huurder die toetreedt tot een bestaande huurovereenkomst slechts een jaar de tijd om de doelstelling te halen, terwijl de huurder die zich kandidaat stelt van meet af aan kennis heeft van de taalverplichting en dus meer dan een jaar de tijd heeft om zich de taalvaardigheden eigen te maken. De laaggeschoolde, analfabete huurder met beperkte cognitieve capaciteiten is nog slechter af, nu die niet eens een jaar de tijd krijgt om te bewijzen dat hij “uitgeleerd” is, maar dit wel meteen moet aantonen bij de aanvang van het huurcontract.

Beoordeling

7.1. De verzoekende partij gaat er in haar verzoekschrift eens te meer aan voorbij dat de sociale verhuurder de kandidaat-huurder op het ogenblik van de inschrijving steeds op de hoogte moet brengen van de huurdersverplichting, zodat

de kandidaat-huurder zich daarop kan voorbereiden. Voorts gaat zij eraan voorbij dat artikel 30*bis*, vierde lid, van het socialehuurbesluit in “een uitstel van één jaar” voorziet om te voldoen aan de kwestieuze huurdersverplichting, en dit onder meer in het geval een bewijs voorligt “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” (zie randnummer 5.13).

7.2. Waar de verzoekende partij in haar verzoekschrift aanvoert dat de laaggeschoolde, analfabete huurder met beperkte cognitieve capaciteiten “nog bekaaider [af] is”, nu die niet eens een jaar de tijd krijgt om te bewijzen dat hij “uitgeleerd” is, maar dit wel meteen moet aantonen bij de aanvang van het huurcontract, gaat zij eens te meer van de verkeerde premisse uit dat de uitsteltermijn van één jaar niet op een dergelijke sociale huurder van toepassing zou zijn. Ook gaat zij er in haar verzoekschrift opnieuw aan voorbij dat artikel 1 van het ministerieel besluit van 27 oktober 2017 in een persoonlijke reden voor het verkrijgen van uitstel heeft voorzien wanneer een opleiding van het leergebied alfabetisering Nederlands tweede taal wordt gevolgd (zie randnummer 5.13).

7.3. Gelet op wat voorafgaat, toont de verzoekende partij in haar verzoekschrift niet aan dat het gelijkheidsbeginsel of enige andere aangevoerde rechtsregel geschonden zou zijn.

7.4. Wat betreft de door de verzoekende partij aangevoerde onrechtmatigheid van de regeling ten aanzien van de persoon die pas na de aanvang van de huurovereenkomst huurder van de sociale woning wordt, kan ten overvloede worden gewezen op de volgende passage uit het voormelde advies nr. 61.589/3 van 27 juni 2017 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State:

“4.1.3. Weliswaar wordt er niet in een afzonderlijke termijn voorzien voor de persoon die na de aanvang van de huurovereenkomst op grond van artikel 2, §1, 34°, van de Vlaamse Wooncode huurder van de sociale woning wordt. Die persoon zal, net zoals de referentiehurder, moeten voldoen aan de huurdersverplichting vermeld in artikel 92, §3, eerste lid, 6° en 7°, van de Vlaamse Wooncode ‘na één jaar nadat hij huurder is

geworden'. Doordat die termijn evenwel slechts aanvangt nadat de betrokkene zelf huurder wordt, en dus niet vanaf de aanvang van de huurovereenkomst, kan worden aangenomen dat de termijn waarin wordt voorzien door het ontworpen artikel 30bis, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2012, eveneens ten aanzien van de categorie van huurders redelijk is."

7.5. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8. De verzoekende partij voert in een derde middel de schending aan van artikel 33 van de Grondwet, van artikel 20 BWHI, samengelezen met het legaliteitsbeginsel, van artikel 92, § 3, derde lid, Vlaamse Wooncode, van artikel 3 van de RvS-wet, alsook van het gelijkheids-, redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij zet uiteen dat de decreetgever aan de Vlaamse regering expliciet de bevoegdheid heeft toegekend om een uitstelregeling uit te werken voor de huurder die om beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen niet aan de taalverplichting kan voldoen. De opdracht om ook de beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen "eventueel beperkend" te bepalen, wordt niet voorzien. De Vlaamse regering heeft de bevoegdheid om te bepalen wat onder beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen moet begrepen worden, aan de minister overgedragen. "Gelet op het feit dat er een essentieel deel van de opdracht die de Vlaamse regering van de decreetgever ontving werd gedelegeerd, zonder dat daarvoor een decretale basis aanwezig is, kan er geen sprake zijn van 'detailmaatregelen van bijkomstig belang'". De subdelegatie is onwettig. Bovendien werd de regeling niet aan het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State onderworpen.

Beoordeling

9.1. Artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’ (hierna: BDVI) luidt:

“Onverminderd de door haar toegestane delegaties, beraadslaagt de Vlaamse Regering collegiaal, volgens de procedure van consensus, over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren.”

9.2. Volgens artikel 20 BWHI is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, in beginsel zaak van de regering.

Artikel 22 BDVI verwoordt daarenboven het principe dat de Vlaamse regering een collegiaal orgaan is en dat, in beginsel, beslissingen over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren, door de regering moeten worden genomen. De individuele regeringsleden hebben, eveneens in beginsel, alleen de bevoegdheid om die beslissingen voor te bereiden en uit te voeren; zij hebben in principe geen beslissingsmacht.

Gelet op het eerste zinsdeel van de voormelde bepaling, geldt dit “[o]nverminderd de door haar toegestane delegaties”. Met andere woorden hebben de individuele regeringsleden beslissingsbevoegdheid in de mate dat zij over “door haar [lees: de Vlaamse regering] toegestane delegaties” beschikken.

Afwijkingen van de principiële regeling, waarbij de Vlaamse regering verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden evenwel slechts toelaatbaar geacht voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

9.3. De machtiging die artikel 92, § 3, van de toentertijd geldende Vlaamse Wooncode aan de Vlaamse regering verleent om een uitstelregeling te bepalen voor de huurder die om beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen tijdelijk niet aan de kwestieuze taalverplichting kan voldoen, impliceert tevens de

machtiging om de inhoud van die beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen te bepalen.

9.4. Anders dan de verzoekende partij dit ziet, moet het bepalen van de inhoud van die beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen als een bijkomstige of detailmatige aangelegenheid begrepen worden, die de Vlaamse regering aan de bevoegde Vlaamse minister vermocht te delegeren. Met de verwerende partij moet inderdaad aangenomen worden dat alle hoofdaangelegenheden van de taalkennisverplichting in de toentertijd geldende Vlaamse Wooncode of het socialehuurbesluit geregeld zijn, te weten het kennisniveau dat de sociale huurder moet hebben (niveau A1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen), de termijn waarbinnen de sociale huurder aan de taalkennisverplichting moet voldoen, de wijze waarop de taalvaardigheid van de sociale huurder kan worden vastgesteld, de vrijstelling van de taalkennisverplichting voor sociale huurders die ernstig ziek zijn, een mentale of fysieke handicap hebben of over beperkte cognitieve vaardigheden beschikken, en de uitstelregeling voor huurders die om beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen tijdelijk niet aan de kwestieuze taalverplichting kunnen voldoen.

9.5. Het ministerieel besluit van 27 oktober 2017 heeft aan de kwestieuze delegatie uitvoering gegeven en de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft op 23 oktober 2017 haar advies nr. 62.185/3 over het ontwerp van dit besluit verstrekt. De verzoekende partij doet in haar memorie van wederantwoord afstand van het middelonderdeel dat de afwezigheid van dit advies bekritiseert.

9.6. Het middel wordt verworpen.

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 een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achttien maart tweeduizend tweeëntwintig, 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