

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 26 januari 1987 door de Gemeenschapsminister van Huisvesting verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "tot instelling van een huurcompensatie", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zitting van 30 januari 1987, en na vanwege de betrokken Gemeenschapsminister op 4 maart 1987 mededeling te hebben gekregen van de adviezen van de Nationale Landmaatschappij en van de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting, op 9 maart 1987 het volgende advies definitief aangenomen :

ALGEMENE BESCHOUWINGEN.

1. Het ontworpen besluit beoogt de invoering van een huurcompensatie die, binnen de perken van de begroting van het Vlaamse Gewest en onder de in het ontwerp bepaalde voorwaarden, door de Vlaamse Executieve zal worden toegekend aan door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting (hierna afgekort : N.M.H.) of door de Nationale Landmaatschappij (hierna afgekort : N.L.M.) erkende huisvestingsmaatschappijen. Die huurcompensatie zal het verschil dekken tussen, enerzijds, de kosten die de maatschappij zal hebben besteed aan sanerings-, verbeterings- of aanpassingswerken die zij heeft laten uitvoeren aan leegstaande woningen die zij met dat doel voor meer dan negen jaar in huur heeft genomen en, anderzijds, de huur die zij wegens onderverhuring van zulke woningen ontvangt.

2. Als rechtsgrond voor het ontwerp wordt artikel 93 van de Huisvestingscode, gevoegd bij het koninklijk besluit van 10 december 1970 en goedgekeurd bij de wet van 2 juli 1971, aangevoerd.

Luidens die bepaling kunnen de door de N.M.H. of door de N.L.M. erkende bouwmaatschappijen met de goedkeuring en de financiële hulp van de betrokken nationale maatschappij woningen voor meer dan negen jaar in huur nemen met het doel ze te saneren, te verbeteren of aan te passen.

.../...

De ontworpen regeling heeft echter niet de in het vermelde artikel 93 bedoelde inhuurneming als dusdanig tot voorwerp, noch de financiële hulp die de N.M.H. of de N.L.M. daarbij kunnen verlenen, maar het verlenen van toelagen door de overheid - in casu het Vlaamse Gewest - voor de sanering, verbetering of aanpassing van de met dat doel door de erkende bouwmaatschappijen voor meer dan negen jaar in huur genomen woningen.

De rechtsgrond voor het ontwerp dient eerder in artikel 96 van de Huisvestingscode te worden gezocht, luidens welke bepaling de Koning (lees voor het Vlaamse Gewest : de Vlaamse Executieve), onder de door Hem (lees : door haar) te bepalen voorwaarden, toelagen kan verlenen ter bevordering onder meer van de sanering van ongezonde woningen en de verbetering, de uitrusting en de verbouwing van functioneel onaangepaste woningen, welke toelagen onder meer in de vorm van een tegemoetkoming in de betaling van de huurprijs kunnen worden toegekend.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

1. De eerste, de tweede, de vierde en de vijfde verwijzing kunnen worden geschrapt.

2. Rekening houdend onder meer met de hiervoren geformuleerde opmerking betreffende de rechtsgrond van het ontwerp verbeterde men de derde verwijzing als volgt :

.../...

"Gelet op de Huisvestingscode, gevoegd bij het koninklijk besluit van 10 december 1970 en bekrachtigd (niet : goedgekeurd) bij de wet van 2 juli 1971, inzonderheid op artikel 96, ingevoegd bij de wet van 1 augustus 1978;".

3. Voor de verwijzing naar het advies van de Raad van State voege men een verwijzing in naar de adviezen van de N.M.H. en de N.L.M., met vermelding van hun datum.

Artikel 1.

1. Het zou correcter zijn in het ontwerp de term "Gemeenschapsminister" te hanteren in plaats van de term "Minister", en die term te definiëren als "de Gemeenschapsminister tot wiens bevoegdheid de huisvesting behoort".

2. Men vulle de definitie van "inkomen" aan als volgt : "... van de Huisvestingscode, gevoegd bij het koninklijk besluit van 10 december 1970 en bekrachtigd bij de wet van 2 juli 1971".

3. Er dient geen definitie te worden gegeven van "kind ten laste", daar die term nergens elders in het ontwerp voorkomt.

Artikel 2.

1. Huurcompensaties zullen, luidens dit artikel, enkel kunnen worden verleend "binnen de perken van het daartoe op de begroting ... uitgetrokken krediet". Die beperking is aanvaardbaar in deze zin dat zij de bevoegde Gemeenschapsminister de verplichting oplegt rekening te houden met de omvang van de geldmiddelen die de Vlaamse Raad ter beschikking wil stellen. Zij zou er evenwel niet mogen toe leiden dat, in de gevallen waarin de huurcompensatie werd toegekend, die toekenning niet zou gegarandeerd zijn voor de hele duur van de onderverhuring op basis waarvan de compensatie werd berekend en toegestaan.

2. Luidens artikel 50 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen mogen de leden van de Vlaamse Raad die verkozen zijn door het kiescollege van het arrondissement Brussel en op de dag van hun verkiezing hun woonplaats in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad hebben, niet deelnemen aan de stemmingen over aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren. Alleen reeds om die reden, kunnen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest geen gemeenschappelijke begroting hebben. Artikel 1 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vermeldt dan ook terecht naast elkaar de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en de begroting van het Vlaamse Gewest.

.../...

Daar het ontwerp de huisvesting in de zin van artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreft, met andere woorden een gewestelijke aangelegenheid, dient het krediet waarvan sprake in artikel 2 dus te worden uitgetrokken op de begroting van het Vlaamse Gewest, en niet op die van de Vlaamse Gemeenschap.

3. Het woord "gebeurlijke" moet worden geschrapt, daar de uitvoering van sanerings-, verbeterings- of aanpassingswerken een nodige voorwaarde is voor het bekomen van een huurcompensatie, zoals onder meer blijkt uit artikel 9 van het ontwerp.

Artikel 3.

Het is gebruikelijk, met het oog op het vergemakkelijken van verwijzingen en het voorkomen van vergissingen daarbij, indelingen die volgen op een inleidende zin aan te duiden met 1°, 2°, 3°, ... (en niet met a), b), c) of 1., 2., 3.).

Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 4, 5 en 11 van het ontwerp. De verdere onderverdelingen van punt c) (lees : 3°) van artikel 5 duide men aan met a), b), c), enz. in plaats van met streepjes.

Artikel 4.

1. Ter verduidelijking schrijve men in het eerste lid : "De inhuurneming van de woningen door de huisvestingsmaatschappijen gebeurt ...".

2. In het tweede lid schrijve men in de inleidende zin "regelingen" in plaats van "modaliteiten", en punt e) (lees : 5°) verbeterere men als volgt : "... sanerings-, verbeterings- of aanpassingswerken te laten uitvoeren".

3. De bepaling onder littera l) (lees : 12°) van het tweede lid moet worden verduidelijkt. Blijkbaar wordt bedoeld de wijze van berekening van de meerwaarde van de verhuurde woning bij voortijdige beëindiging van de huurovereenkomst. Evenmin duidelijk is wat wordt bedoeld met "overdracht van de woning" : gaat het om een overdracht aan de huisvestingsmaatschappij of om een overdracht aan een derde? en moet in de laatste veronderstelling niet worden aangenomen dat de rechten en verplichtingen van de vorige eigenaar zonder meer overgaan op de nieuwe eigenaar vermits het om een geregistreerde - en dus aan derden tegenstelbare - huurovereenkomst zal gaan ?

Artikel 5.

1. Het ware correcter in de inleidende zin te verwijzen naar de in artikel 2 (niet : 4) bedoelde sanerings-, verbeterings- of aanpassingswerken.

2. Men schrijve "het (woon)comfort" in plaats van "de wooncomfort".

Artikel 6.

1. Volgens de verklaringen van de gemachtigde moet de eerste volzin van dit artikel zo worden gelezen, dat wanneer de investeringskosten van de in artikel 5 bedoelde werken meer dan 60.000 frank bedragen er helemaal geen huurcompensatie zou worden toegekend. Om te voorkomen dat een zo strakke regeling tot toepassingsmoeilijkheden zou leiden (bv. wanneer aanvankelijk op maximum 60.000 frank geraamde werken bij de definitieve afrekening om een of andere niet te voorziene reden dat bedrag lichtjes zou overschrijden), zou in de mogelijkheid moeten worden voorzien om er binnen zekere grenzen van af te wijken.

2. De tweede volzin is een overbodige bepaling, vermits het de Vlaamse Executieve uiteraard ten allen tijde vrijstaat een door haar uitgevaardigde regeling te wijzigen.

Artikelen 7 en 8.

1. Ook de eerste zinsnede van artikel 7 en de eerste volzin van artikel 8 zijn niets anders dan een overbodige vertolking van evidenties. Indien die bepalingen worden geschrapt, kan ook in artikel 1 de definitie van "Administratie" vervallen.

.../...

2. Bepalen welke werken voor de toepassing van het ontworpen besluit in aanmerking zullen worden genomen, is een beslissing die niet door de administratie maar door de Gemeenschapsminister moet worden getroffen. Bovendien lijkt die beslissing moeilijk te kunnen worden losgemaakt van de goedkeuring die de Gemeenschapsminister moet verlenen aan de huurovereenkomst zelf. Het lijkt dan ook wenselijk die twee bepalingen tot één enkele om te werken.

3. Het sluiten van de huurovereenkomst en de goedkeuring ervan door de Gemeenschapsminister zijn zodanig functie van elkaar, dat de huurovereenkomst lijkt telkens te zullen moeten worden gesloten onder de ontbindende voorwaarde van de niet-goedkeuring ervan door de Gemeenschapsminister.

Artikel 9.

De redactie van deze bepaling zou als volgt kunnen worden verbeterd :

"Art. 9. Het bedrag van de huurcompensatie is gelijk aan het verschil tussen, eensdeels, ... en, anderdeels, de door de onderhuurder te betalen huurprijs, zonder evenwel vijfduizend frank te mogen overschrijden".

.../...

Artikel 10.

1. In dit artikel wordt niet het nodige onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, de beslissing waarbij de huurcompensatie wordt toegekend en onder meer het bedrag ervan wordt bepaald en, anderzijds, de periodieke uitbetalingen ter uitvoering van die beslissing.

Het is kennelijk de bedoeling - zoals onder meer uit de laatste woorden van de bepaling kan worden afgeleid - dat enkel de toekenning van de huurcompensatie, met vaststelling van het bedrag en de frequentie van de uitbetaling ervan - en logischerwijze dan ook de latere wijzigingen van een of andere van die elementen -, het voorwerp van een ministeriële beslissing zal moeten uitmaken, maar dat de uitvoering van die ministeriële beslissing - met andere woorden de periodieke uitbetaling van de huurcompensatie - aan de diensten zal worden overgelaten.

De tekst van het ontwerp brengt dat onderscheid niet tot uitdrukking.

2. De Raad van State ziet bovendien niet in welk nut het kan hebben het aan de appreciatie van de Gemeenschapsminister over te laten om de frequentie te bepalen waarmee de als huurcompensatie verschuldigde bedragen zullen worden uitbetaald. Een vanuit juridisch standpunt veel minder voor kritiek vatbare oplossing, zou er in bestaan die frequentie in het ontwerp zelf te bepalen.

.../...

Artikelen 11 en 12.

1. Artikel 11 bevat een aantal prioriteitsregels die door de huisvestingsmaatschappijen zullen moeten worden in acht genomen bij de onderverhuring van de woningen waarvoor zij op grond van het ontworpen besluit een huurcompensatie zullen kunnen bekomen. Artikel 12 bepaalt zijnerzijds dat "voor zover de onderverhuring niet geregeld is door artikel 11, ... de bepalingen opgenomen in de uitvoeringsbesluiten van artikel 80ter van de Huisvestingscode (gelden)".

Letterlijk geïnterpreteerd lijkt artikel 12 zo te moeten worden begrepen dat het slechts zou moeten worden toegepast voor zover het niet mogelijk is de onderhuurder aan te wijzen op grond van de bepalingen van artikel 11, wat meer concreet zou betekenen dat wanneer de toewijzingsregels van artikel 11 van het ontwerp geen oplossing bieden, men suppletief de toewijzingsregels zou moeten toepassen vervat in het besluit van de Vlaamse Executieve van 7 november 1984 tot reglementering van het huurstelsel betreffende de woningen die aan de door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting erkende vennootschappen of aan de Nationale Maatschappij zelf toebehoren.

2. Uit de toelichtingen verschaft door de gemachtigde van de Executieve blijkt echter, dat het de bedoeling is in beginsel het genoemde besluit van 7 november 1984 in zijn geheel toe te passen, voor zover de bepalingen van het thans voorgelegde ontwerp er niet van afwijken of er niet onbestaanbaar mee zijn.

.../...

2.1. Een dergelijke regeling stuit op het principiële bezwaar dat de Executieve in de haar door artikel 96 van de Huisvestingscode - de enige rechtsgrond voor het onderhavige ontwerp - verleende bevoegdheid om onder door haar bepaalde voorwaarden toelagen te verlenen tot bevordering hetzij van de sanering van ongezonde woningen, hetzij van de verbetering, de uitrusting of de verbouwing van functioneel onaangepaste woningen, geen voldoende rechtsgrond kan vinden om zonder meer de gehele reglementering van toepassing te verklaren die zij getroffen heeft ter uitvoering van de haar door artikel 80ter van de Huisvestingscode uitdrukkelijk gegeven opdracht om "op advies van de belanghebbende Nationale Maatschappij (voor de Huisvesting) ... de toelatingsvoorwaarden op (lees : om) sociale huurder te worden van een volkswoning, de toewijzingsregels die door de verhuurder dienen te worden nageleefd, de controle daarop en de voorwaarden waaraan de huurder van een volkswoning blijvend moet voldoen (te bepalen)".

Niets belet natuurlijk de Executieve ter uitvoering van artikel 96 een aantal voorschriften uit haar uitvoeringsbesluit van artikel 80ter over te nemen of door verwijzing van toepassing te verklaren.

Dat overnemen of van toepassing verklaren door verwijzing dient echter uiterst beperkt te worden gehouden, gelet op de fundamentele verschillen tussen de artikelen 80ter en 96.

In artikel 80ter gaat het om een uitvoerig omschreven opdracht met betrekking tot de verhuring van een wel bepaald soort woningen (nl. volkswoningen, welk begrip in artikel 12 van de Huisvestingscode nauwkeurig wordt bepaald) en die uiteraard enkel geldt voor de woningen die

door de N.M.H. zelf of door een door de N.M.H. erkende huisvestingsmaatschappij in huur worden gegeven. Bovendien moet de Executieve nopens de uitvoering van die opdracht het advies van de N.M.H. inwinnen.

Artikel 96 werd vanuit een heel andere optiek geconcipieerd en heeft ook niet hetzelfde toepassingsgebied als artikel 80ter. Het beoogt in de eerste plaats de toekenning van toelagen voor allerlei verrichtingen die tot een betere huisvesting kunnen bijdragen (sanering of sloping van woningen; wederhuisvesting; verbetering, uitrusting en verbouwing van functioneel onaangepaste woningen; woonmobiliteit); de toelagen kunnen allerlei vormen aannemen, waarvan de tegemoetkoming in de betaling van de huurprijs er slechts één is; de werken waarvoor toelagen kunnen worden toegekend mogen betrekking hebben op om het even welke soort woningen, met andere woorden, het hoeft niet noodzakelijk te gaan om woningen waarvan een door de N.M.H. erkende maatschappij eigenaar of huurder is; van toelatingsvoorwaarden en toewijzingsregels i.v.m. de laatstgenoemde woningen is er tenslotte in artikel 96 helemaal geen sprake.

2.2. Het door verwijzing van toepassing verklaren van het besluit van de Vlaamse Executieve van 7 november 1984 op de onderverhuringen bedoeld door het thans voorgelegde ontwerp doet, benevens het hiervoren geformuleerde principiële bezwaar, ook nog een aantal problemen van praktische toepassing rijzen.

Een aantal bepalingen zullen uiteraard geen toepassing kunnen vinden, zoals bijvoorbeeld de bepalingen van hoofdstuk III betreffende de vaststelling van de huurprijs. Maar hoe zal men de voorschriften inzake de inschrijving van de kandidaat-huurder in een register - formaliteit die van essentieel belang is voor de toepassing

van de toewijzingsregels van artikel 6 van het besluit van 7 november 1984 - toepassen voor de toewijzing van de woningen bedoeld in het thans voorgelegde ontwerp - die terloops gezegd bovendien woningen kunnen zijn waarvan niet een door de N.M.H., maar een door de N.L.M. erkende huisvestingsmaatschappij onderverhuurder is - : zal een inschrijving in het register voor beide soorten toewijzingen gelden, en hoe zullen de twee toewijzingsregelingen dan moeten worden gecombineerd ? Of zal er een speciaal register moeten worden geopend voor de onderverhuringen bedoeld in het ontwerp ?

Ook de manier waarop de toewijzingsregels van artikel 11 van het ontwerp met die van artikel 6 van het besluit van 7 november 1984 moeten worden gecombineerd, is niet duidelijk geregeld. Volgens de gemachtigde zou de rationele bezetting van de woningen bedoeld in artikel 6, § 2, van het besluit van 7 november 1984 het eerste in aanmerking te nemen criterium zijn, maar zouden de inkomstencriteria van artikel 11 van het ontwerp bij voorrang op de criteria van artikel 6, § 2, van het besluit van 7 november 1984 in acht moeten worden genomen, hoewel die volgens de tekst van artikel 6 nochtans "volstrekte voorrang" hebben.

De door artikel 7, § 1, van het besluit van 7 november 1984 geboden mogelijkheid om in individuele gevallen van de toewijzingsregels af te wijken, zou wel gelden voor de toepassing van de toewijzingsregels van het besluit van 7 november 1984 op de door het ontwerp bedoelde onderverhuringen, maar niet voor de toepassing van de toewijzingsregels van artikel 11 van het ontwerp op diezelfde onderverhuringen.

Artikel 8, § 1, van het besluit van 7 november 1984 stelt voor de kandidaat-huurder die zich door een toewijzing van een woning benadeeld acht, beroep open bij de N.M.H.-commissaris van de betrokken vennootschap. Die bepaling zou bij uitbreiding ook toepassing vinden op de onderverhuringen die door de N.M.H. erkende huisvestingsmaatschappijen worden toegestaan. Maar zou zij ook kunnen worden toegepast, wanneer het gaat om een onderverhuring toegestaan door een door de N.L.M. erkende huisvestingsmaatschappij, daar waar het besluit van 7 november 1984 in beginsel alleen geldt voor de verhuring van woningen die worden verhuurd door maatschappijen erkend door de N.M.H. ?

3. Dat alles toont aan dat de regeling vervat in de artikelen 11 en 12 grondig moet worden herdacht en er wellicht voor die artikelen - zoniet voor het hele ontwerp - beter eerst een steviger rechtsgrond zou worden gecreëerd.

Artikel 13.

1. Het zou logischer zijn en het begrijpen van artikel 9 vergemakkelijken indien artikel 13 tussen de artikelen 8 en 9 zou worden ingevoegd.

2. Er blijkt niet precies wat onder "jaarlijkse kosten ten laste van de huisvestingsmaatschappij" moet worden verstaan. Betreft het alle kosten vermeld in artikel 9 ? Mogen er bovendien beheerskosten in rekening worden gebracht ? Dat alles zou moeten worden verduidelijkt.

Slotopmerking.

Daar de Gemeenschapsminister van Financiën en Begroting niet bij de uitvoering van het ontwerp betrokken is, dient hij het besluit niet mede te ondertekenen.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	:	J. NIMMEGEERS,	staatsraad,	voorzitter,
de Heer	:	W. DEROOVER,	staatsraden,	
Mevrouw	:	S. VANDERHAEGEN,		
Mevrouw	:	F. LIEVENS,	griffier.	

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. STEVENS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.