

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 3 december 1993 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende reglementering van de kamerverhuring" (St. Vl. R., 332 (1992-1993) - Nr. 1), heeft op 18 januari 1994 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet strekt ertoe, eensdeels, de Vlaamse Regering te machtigen om, met betrekking tot kamers die tegen betaling worden ter beschikking gesteld van personen die geen deel uitmaken van het gezin van de eigenaar, evenals met betrekking tot het gebouw en de voor gemeenschappelijk gebruik bestemde delen van het gebouw waar deze kamers een onderdeel van zijn, "elementaire kwaliteits- en veiligheidsnormen" vast te stellen (artikelen 2 en 3 van het voorstel) en, anderdeels, een decretale grondslag te creëren voor de betrokken gemeenten om het bedoelde ter beschikking stellen van kamers afhankelijk te maken van het vooraf verkrijgen van een door het gemeentebestuur af te geven vergunning (artikel 5 van het voorstel).

Krachtens artikel 7 van het voorstel zal het te huur stellen of verhuren van kamers zonder dat voorafgaandelijk de door de gemeente voorgeschreven vergunning werd verkregen, strafrechtelijk gesanctioneerd kunnen worden met een geldboete van honderd frank tot honderdduizend frank. Luidens artikel 8 kan de huurder van een kamer die niet beantwoordt aan de in artikel 3 bedoelde normen of waarvoor geen vergunning is afgegeven, de ontbinding van de overeenkomst en de terugbetaling van de huurgelden vorderen vanaf de dag van het sluiten van de overeenkomst. Artikel 9 ten slotte bepaalt dat degene die een kamer te huur stelt of verhuurt zonder te voldoen aan de in artikel 3 bedoelde normen of zonder de in artikel 5, § 2, bedoelde vergunning,

.../...

aansprakelijk is voor brand, tenzij hij bewijst dat de brand buiten zijn schuld is ontstaan.

2. Wat de bevoegdheid van de Gewesten betreft om de voorgestelde regeling vast te stellen, wordt in de toelichting bij het voorstel verwezen naar het advies L. 20.889/VR dat de Raad van State op 9 oktober 1991, in verenigde kamers van de afdeling wetgeving, heeft gegeven over een voorontwerp van ordonnantie "inzake verhuring van gemeubelde kamers" (St. Br. Hfst. R., A-174/1 - 91/92, p. 17 en volgende).

2.1. In het voornoemde advies heeft de Raad van State inderdaad geoordeeld dat de Gewesten in artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de bevoegdheid vinden om inzake huisvesting kwaliteits- en veiligheidsnormen vast te stellen.

De Raad van State stelde in dat verband onder meer wat volgt :

"Luidens deze ... bepaling behoort immers tot de bevoegdheid van de Gewesten "de huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid".

Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat die aan de Gewesten toegewezen bevoegdheid "onder meer" omvat

"1° De Huisvestingscode en de krotopruiming, onder meer ... de bevordering van de bouw, de bewoning, de gezondmaking, de verbetering, de aanpassing en de afbraak van woningen;

.../...

2° Wat de sociale woningbouw betreft, de wijzen van steun, de aard van de woningen, de financiering en de voorwaarden van de verkoop- en huurcontracten van de woningen van de openbare huisvestingsmaatschappijen, alsmede de infrastructuur" (Parl. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, p. 20).

... In de aldus omschreven bevoegdheid om maatregelen te nemen met het oog op inzonderheid "de bevordering van ... de bewoning, de gezondmaking, de verbetering (en) de aanpassing van woningen", kunnen kennelijk worden ingepast maatregelen waarbij, meer bepaald met betrekking tot gemeubelde woningen, kwaliteitsnormen worden vastgesteld op het vlak van de gezondheid en de hygiëne ..., de sanitaire voorzieningen ..., de verwarmingsinstallaties ..., de elektrische installaties en verlichting ..., de kookmogelijkheid en meubilering ... en het individueel karakter van de woning ...

Dat die aangelegenheden zaak zijn van de Gewesten werd onder meer bevestigd tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 2 van de wet van 20 februari 1991, waarbij in boek III, titel VIII, hoofdstuk II, van het Burgerlijk Wetboek een afdeling II "Regels betreffende de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats van de huurder in het bijzonder" werd ingevoegd. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 2, eerste lid, van die afdeling II, luidens welke bepaling "het gehuurde goed moet beantwoorden aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid", blijkt dat de nationale wetgever zich ervan onthouden heeft ter zake zelf minimale technische normen uit te vaardigen op het stuk van veiligheid, gezondheid of bewoonbaarheid van woningen - en die opdracht ook niet aan de Koning heeft toevertrouwd -, niet zozeer omdat dit moeilijk haalbaar werd geacht wegens de grote verscheidenheid van woningen, maar vooral omdat deze aangelegenheid tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort op grond van artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (Parl. St., Kamer, 1990-1991, nr. 1357/10, pp. 46-47, en Senaat, 1990-1991, nr. 1190/2, pp. 68 en 70).

... Wat meer bepaald het vaststellen van (brand)-veiligheidsnormen betreft ..., kan het volstaan te verwijzen naar de ... arresten van het Arbitrage-

.../...

hof (nr. 25 van 26 juni 1986, nr. 40 van 15 oktober 1987 en inzonderheid nr. 49 van 10 maart 1988), waaruit blijkt dat de Gewesten, in artikel 6, § 1, I, 1° (stedebouw en ruimtelijke ordening), en IV (huisvesting), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de bevoegdheid vinden om met betrekking tot ... woningen (brand)veiligheidsnormen op te leggen, zij het dat die normen betrekking moeten hebben op "aspecten van de (brand)veiligheid die specifiek zijn voor de gebouwen die hoofdzakelijk voor bewoning bestemd zijn", terwijl de nationale overheid bevoegd blijft om ter zake "basisnormen" uit te vaardigen, "dit wil zeggen normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht genomen wordt welke de bestemming ervan is" (arrest nr. 49, considerans 2.B.2.)".

De aangehaalde passussen van het advies gelden mutatis mutandis voor de in artikel 3 van het onderhavige voorstel beoogde "elementaire kwaliteits- en veiligheidsnormen", met inbegrip van de in 7° van dat artikel bedoelde "aanvullende en specifieke normen inzake brandveiligheid".

2.2. Wat de bepaling van artikel 5, § 2, van het voorstel betreft, luidens welke "de gemeenteraad ... de verhuur of het te huur stellen van kamers aan een voorafgaande vergunning (kan) onderwerpen", kan het volstaan te verwijzen naar de volgende passussen van hetzelfde advies :

"... Wat de bepalingen van het ontwerp betreft waarbij het te huur stellen en het verhuren van gemeubelde woningen afhankelijk wordt gemaakt van het vooraf verkrijgen van een vergunning waaruit blijkt dat de woning aan de in het ontwerp bedoelde kwaliteits- en veiligheidsvereisten voldoet, kan de vraag worden opgeworpen of de ontworpen regeling niet op ontoelaatbare wijze het bevoegdheidsdomein van de nationale wetgever inzake de huurwetgeving betreedt, doordat ze, meer bepaald, bijkomende voorwaarden oplegt in verband met het sluiten van huurovereenkomsten en afwijkt van

.../...

sommige bepalingen van de door de nationale overheid vastgestelde regelen met betrekking tot die overeenkomsten.

Bij de beoordeling van die vraag lijkt van doorslaggevend belang te moeten zijn de vaststelling dat het bedoelde vergunningssysteem het essentiële en onontbeerlijke sluitstuk vormt van de ontworpen regeling : alleen een dergelijk systeem biedt immers de afdoende waarborg dat de in het ontwerp bedoelde kwaliteits- en veiligheidsnormen effectief zullen worden toegepast. De bevoegdheid tot het vaststellen van de vergunningsregeling is met andere woorden het corollarium van de bevoegdheid om die kwaliteits- en veiligheidsvereisten op te leggen.

In de mate dat de gewestwetgever door het vaststellen van deze regeling op het domein van de huurwetgeving treedt, welke wetgeving - met uitzondering van die betreffende de sociale woningen - tot de residuaire bevoegdheid van de nationale overheid is blijven behoren, kan daarvoor derhalve voldoende steun worden gevonden in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, luidens welke bepaling de decreten ... rechtsbepalingen kunnen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen "noodzakelijk" zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheden. Er kan immers worden aangenomen dat in casu ook aan de bijkomende voorwaarden is voldaan die het Arbitragehof voor de toepassing van het voornoemde artikel 10 stelt, met name dat de tot de residuaire bevoegdheid van de nationale overheid behorende aangelegenheid "zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de voorbehouden aangelegenheid slechts marginaal is" (arrest nr. 66 van 30 juni 1988, considerans 13.B.).

... De bevoegdheid om het onderzoek van de ... bedoelde vergunningsaanvragen evenals de afgifte van de vergunningen op te dragen aan de gemeentelijke overheid, vindt het Gewest in artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, welke bepaling immers de Gemeenschappen en de Gewesten toestaat onder meer de gemeentelijke overheden te belasten met de uitvoering van de decreten ... (zie ook

.../...

arrest nr. 44 van 23 december 1987 van het Arbitragehof, considerans B.6.)".

2.3. Of het Gewest in het hiervoren vermelde artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ook de bevoegdheid vindt om de van de huurwetgeving afwijkende bepalingen van de artikelen 8 en 9 van het voorstel vast te stellen (1), is minder voor de hand liggend. De vraag rijst immers of kan worden aangenomen dat de in die bepalingen opgenomen sancties - die zoals in de toelichting wordt gesteld "voornamelijk de economische positie van de verhuurder (viseren)" - voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Gewest "noodzakelijk" zijn in de zin van die bijzondere wetsbepaling en of die burgerlijke sancties, meer bepaald, niet kunnen worden vervangen door een strafrechtelijke geldboete welke de decreetgever op grond van artikel 11 van de bijzondere wet kan vaststellen. Het uiteindelijke oordeel over die vraag is zaak van het Arbitragehof.

3. Zoals hiervoren sub 1 reeds terloops werd aangegeven, verleent artikel 3 van het voorstel ruime opdrachten van verordenende bevoegdheid aan de Vlaamse Regering met betrekking tot de op te leggen kwaliteits- en veiligheidsnormen, welke essentiële onderdelen vormen van de voorgestelde regeling.

(1) Zie, wat artikel 9 van het voorstel betreft, inzonderheid artikel 1733 van het Burgerlijk Wetboek.

Om verenigbaar te zijn met de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de decreetgever en de gewestregering, behoren in de regel de essentiële elementen van de ontworpen regeling zoveel mogelijk in het decreet zelf te worden opgenomen.

In de toelichting wordt de in het voorstel gevolgde werkwijze als volgt verantwoord :

"Aangezien de concrete normen een vrij technisch karakter hebben en om te kunnen inspelen op de snelle technische ontwikkelingen ter zake, is het aangewezen die elementaire normen inzake kwaliteit en veiligheid door de Vlaamse Executieve te laten vastleggen (in uitvoeringsbesluiten)".

Om in casu toch in zekere mate tegemoet te komen aan de bezwaren verbonden aan de techniek van het "kader-decreet", kan worden gesuggereerd in de toelichting nadere gegevens te verstrekken in verband met de in het voorstel bedoelde normen.

4. Op een paar punten voldoet het voorstel niet aan de vereisten van duidelijkheid en consistentie die met betrekking tot regelgeving moeten worden gesteld.

4.1. Dit geldt inzonderheid voor het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling.

Luidens artikel 2, eerste lid, vallen onder het toepassingsgebied van het voorstel "kamers die, onder welke benaming ook, ter beschikking worden gesteld" van personen die geen deel uitmaken van het gezin van de eigenaar. In de

.../...

toelichting bij die bepaling wordt daaraan toegevoegd dat het moet gaan om het "tegen betaling" ter beschikking stellen van kamers. En in de artikelen 5 tot 9 van het voorstel is alleen sprake van "verhuur" en "te huur stellen".

Die dubbelzinnigheid dient te worden weggewerkt.

Overigens zou ook de definitie van "kamers" derwijze moeten worden gepreciseerd dat voldoende duidelijk blijkt dat bijvoorbeeld studio's en appartementen niet onder de toepassing van de voorgestelde regeling vallen.

4.2. Luidens de inleidende zin van artikel 3 stelt de Vlaamse Regering "elementaire" kwaliteits- en veiligheidsnormen vast. Blijkens de toelichting bij die bepaling wordt daarmee bedoeld "minimumnormen".

Het is niet duidelijk of, naar de opvatting van de indieners van het voostel, ook andere instanties dan de Vlaamse Regering, bijvoorbeeld de gemeenten die een verguningsregeling invoeren, ter zake "aanvullende" normen zouden kunnen bepalen. Die onduidelijkheid wordt nog versterkt door de bepaling van artikel 5, § 2, vijfde lid, in fine, luidens welke de bestendige deputatie, wanneer ze uitspraak doet over de beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen tot weigering van de vergunning, "aan haar beslissing nieuwe voorwaarden kan verbinden".

Ook op dit punt dient verduidelijking te worden verstrekt.

.../...

5. Ter inachtneming van de nieuwe institutionele terminologie, dienen de woorden "Vlaamse Executieve" telkens te worden vervangen door "Vlaamse Regering".

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Zoals het opschrift gesteld is, geeft het de onterechte indruk dat het voorstel alle aspecten van de kamerverhuring beoogt te regelen, met inbegrip van aspecten die tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren. Het opschrift zou duidelijker en correcter de draagwijdte van de voorgestelde regeling weergeven indien het als volgt zou worden geredigeerd :

"Voorstel van decreet betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers die (te huur worden gesteld of verhuurd) (1)".

Artikel 5.

1. Het verdient aanbeveling in het eerste en het vierde lid van paragraaf 2 te preciseren dat de gemeenteraad de hem door die bepalingen verleende bevoegdheid uitoefent "bij wege van verordening".

(1) Zie algemene opmerking 4.1.

2. Luidens het derde lid van paragraaf 2 wordt de vergunning stilzwijgend verleend in de gevallen dat de gemeentelijke overheid geen uitdrukkelijke beslissing neemt binnen negentig dagen na de aanvraag. De vraag rijst of, naar analogie met die bepaling van het voorstel, ook niet moet worden voorzien in een stilzwijgende inwilliging van het beroep indien de bestendige deputatie zich niet uitspreekt binnen de termijn van dertig dagen bedoeld in het vijfde lid van paragraaf 2.

Artikel 6.

Luidens dit artikel is de burgemeester bevoegd om de vergunning te schorsen of in te trekken en om de verhuurde kamer te verzegelen.

Die erg summiere regeling dient te worden aangevuld met bepalingen waarin de gronden worden aangewezen waarop de burgemeester kan steunen om de bedoelde maatregelen te nemen en waarin de in acht te nemen procedurevoorschriften worden vastgesteld (bijvoorbeeld aanmaning van de verhuurder om binnen een vast te stellen termijn de nodige verbeteringswerken uit te voeren, horen van de betrokkenen, enz. - vergelijk met artikel 21 van de ordonnantie van 15 juli 1993 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor gemeubelde woningen - Belgisch Staatsblad van 2 september 1993).

.../...

Artikel 8.

Wat dit artikel betreft, wordt in hoofddorde verwezen naar de algemene opmerking 2.3.

In subsidiaire orde moet worden opgemerkt dat de voorgestelde regeling zo moet worden begrepen dat alleen de rechter, rekening houdend met de specifieke gegevens van ieder geval en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, uitspraak zal doen over de eventuele ontbinding van de huurovereenkomst en over de mate waarin de huurgelden moeten worden terugbetaald.

Artikel 10.

Luidens dit artikel bepaalt de Vlaamse Regering de datum waarop het voorgestelde decreet in werking treedt. Volgens de toelichting "... zal (daarbij) rekening gehouden worden met een overgangsperiode om de eigenaars die momenteel kamers verhuren, in staat te stellen zich naar (het) decreet en de uitvoeringsbesluiten ter zake te schikken".

De voorgestelde bepaling biedt onvoldoende garanties dat de in de toelichting vooropgestelde doelstelling wordt verwezenlijkt. Dit zou slechts het geval zijn indien de inwerkingtreding van het decreet en vooral die van de ter uitvoering ervan vastgestelde normen zodanig zullen worden bepaald dat de belanghebbenden de gelegenheid hebben om tijdig kennis te nemen van die normen en over een voldoende tijd kunnen beschikken om de kamers die op de datum

.../...

van de bekendmaking van het uitvoeringsbesluit zijn verhuurd aan de nieuwe normen aan te passen. Het verdient daarom aanbeveling een uitdrukkelijke overgangsregeling in het decreet zelf in te schrijven (naar analogie bijvoorbeeld met wat in artikel 22 van de eerdervermelde ordonnantie van 15 juli 1993 is bepaald).

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	staatsraden,
de Heer	: M. VAN DAMME,	
de Heren	: J. GIJSSELS,	assessoren van de
	A. ALEN,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.