

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 31.533/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 april 2001 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 11 december 2001, 5 februari 2002 en 28 mei 2002, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers, hierna "kamerdecreet" genoemd, bevat bepalingen i.v.m. de normen waaraan kamers ¹ moeten beantwoorden indien ze te huur gesteld of verhuurd worden (artikelen 4 tot 9). Het decreet bepaalt dat de conformiteit van de woning en van de afzonderlijke kamers wordt vastgesteld in een conformiteitsattest (artikel 10, § 1), te verlenen door het college van burgemeester en schepenen (artikel 11, tweede lid).

Aan de Vlaamse regering wordt opdracht gegeven om de nadere regelen inzake het conformiteitsattest vast te stellen (artikel 11, derde lid).

Het conformiteitsattest vervalt van rechtswege als de woning of de kamer "ongeschikt" of "onbewoonbaar" is verklaard door de burgemeester, op grond van de bepalingen i.v.m. de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen, vervat in hoofdstuk VIII, afdeling 2, van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 (hierna "heffingsdecreet" genoemd), of op grond van artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet (artikel 14, § 1, van het kamerdecreet).

Het conformiteitsattest moet ingetrokken worden als de woning of de kamer niet meer voldoet aan de veiligheids- en kwaliteitsnormen. De intrekking gebeurt door het college van burgemeester en schepenen of door de zgn. "gewestelijk ambtenaar", aangewezen door de Vlaamse regering, op grond van het heffingsdecreet (artikel 15 van het kamerdecreet).

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt in hoofdzaak tot de uitvoering van het kamerdecreet.

⁽¹⁾ Hierna worden met de term "kamer" zowel de eigenlijke "kamers" als de "studentenkamers" bedoeld.

De inhoud van het ontwerp kan samengevat worden als volgt :

- artikel 1 bevat definities van een aantal termen die verder in het ontwerp worden gebruikt;
- artikel 2 bepaalt welke ambtenaren bevoegd zijn om de kwaliteit en de veiligheid van kamers te beoordelen; het verwijst eveneens naar de bepaling, vastgesteld ter uitvoering van het heffingsdecreet, die de aanwijzing van de "gewestelijk ambtenaar" regelt;
- artikel 3 regelt de wijze waarop de kamerwoningen en de kamers moeten worden beoordeeld in het licht van de kwaliteits- en veiligheidsnormen; het bepaalt tevens dat daarbij de procedure gevolgd moet worden, die voor de beoordeling van woningen is vastgesteld in hoofdstuk III ("ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring") of IV ("overbewoonde woningen") van titel III van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode;
- de artikelen 4 en 5 stellen de criteria vast op grond waarvan een kamer "ongeschikt" verklaard kan worden, en een kamerwoning of een kamer "niet conform" verklaard moet worden;
- artikel 6 regelt de bekrachtiging van aanvullende gemeentelijke normen door de Vlaamse minister, bevoegd voor de huisvesting;
- de artikelen 7 tot 13 hebben betrekking op de aanvraag, de afgifte, de weigering en de intrekking van het conformiteitsattest;
- in artikel 14 worden de termijnen bepaald binnen dewelke de nodige renovatie-, verbeterings- of aanpassingswerken, de herbestemming of de sloop moeten worden uitgevoerd, in geval van ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring van een kamer of een kamerwoning;
- de artikelen 16 en 17 beogen wijzigingen aan te brengen in het besluit genomen ter uitvoering van het heffingsdecreet (besluit van de Vlaamse regering van 2 april 1996 betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen

.../...

en/of woningen), met het oog op het afstemmen van de daarin bedoelde werkwijze voor de beoordeling van de conformiteit van een kamer met de vereisten inzake stabiliteit, bouwfysica, veiligheid en minimaal comfort, op de ontworpen regeling;

- artikel 19 voorziet in de opheffing van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers ².

RECHTSGROND

3. Blijkens de aanhef van het ontwerp wordt voor de ontworpen regeling rechtsgrond gezocht in de drie voornoemde decreten, met name het heffingsdecreet van 22 december 1995, het kamerdecreet van 4 februari 1997 en de Vlaamse Wooncode van 15 juli 1997.

Zoals hiervóór reeds is opgemerkt, strekt het ontwerp in hoofdzaak tot de uitvoering van het kamerdecreet. De meeste bepalingen van het ontwerp vinden dan ook rechtsgrond in dat decreet.

De artikelen 4 en 14 van het ontwerp beogen evenwel de uitvoering van de Vlaamse Wooncode; artikel 4 vindt rechtsgrond in artikel 5, § 2, van de code, en artikel 14 in de artikelen 18, § 1, en 19 van de code.

De artikelen 16 tot 18 van het ontwerp beogen de uitvoering van het heffingsdecreet, en vinden rechtsgrond in artikel 31, § 1, vierde lid, van dat decreet.

⁽²⁾ Zoals in de nota aan de leden van de Vlaamse regering wordt uiteengezet, is tegen het besluit van 23 juli 1998 een beroep tot vernietiging ingesteld. Dit beroep is nog aanhangig bij de Raad van State (zaak A. 81.027), maar de stellers van het ontwerp houden ernstig rekening met een vernietiging, op grond van het niet-raadplegen van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. De coëxistentie van drie regelingen in verband met de kwaliteit van woningen en kamers

4. Zoals het ontwerp is geconcipieerd, strekt het weliswaar hoofdzakelijk tot de uitvoering van het kamerdecreet, maar treedt het gedeeltelijk ook op het terrein van het heffingsdecreet en op dat van de Vlaamse Wooncode. Terwijl het kamerdecreet enkel de conformiteit van woningen en kamers met bepaalde kwaliteits- en veiligheidsnormen regelt, voorziet het heffingsdecreet in een regeling voor de ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring van woningen en kamers, en bevat de Vlaamse Wooncode regelingen zowel i.v.m. de conformiteit van woningen met elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten als i.v.m. de ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring van woningen. Het ontworpen besluit voert op een aantal punten niet enkel de bepalingen van het heffingsdecreet of de Vlaamse Wooncode uit, maar verwijst op een aantal andere punten inhoudelijk ook naar het heffingsdecreet of de Vlaamse Wooncode, niettegenstaande het feit dat het in de betrokken bepalingen gaat om de uitvoering van het kamerdecreet.

De band tussen de ontworpen regeling, enerzijds, en het heffingsdecreet en de Vlaamse Wooncode, anderzijds, blijkt vooral uit de artikelen 2, tweede lid, 3, § 2, 4, § 1, 14, 16 en 17 van het ontwerp :

- artikel 2, tweede lid, van het ontwerp verwijst, wat betreft de aanwijzing van de "gewestelijk ambtenaar" bedoeld in artikel 15 van het kamerdecreet, naar artikel 6, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 2 april 1996 betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen, d.i. een besluit genomen ter uitvoering van het heffingsdecreet;
- artikel 3, § 2, van het ontwerp bepaalt dat de procedure ter beoordeling van de kwaliteit en de veiligheid van een kamer of een kamerwoning gebeurt overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk III of IV van titel III van de Vlaamse Wooncode; die bepalingen hebben betrekking respectievelijk op de ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring en op de overbewoning;

.../...

- in artikel 4, § 1, van het ontwerp worden criteria vastgesteld voor het advies van de "gewestelijke ambtenaar", bedoeld in artikel 15, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode, i.v.m. de ongeschiktverklaring van een woning;
- in artikel 14 worden de termijnen bepaald waarbinnen renovatie-, verbeterings- of aanpassingswerken uitgevoerd moeten worden, een andere bestemming aan de woning gegeven moet worden, of de woning gesloopt moet worden, als de woning of de kamer ongeschikt of onbewoonbaar is verklaard; die bepaling houdt verband met de sanctieregeling vervat in de artikelen 18 en 19 van de Vlaamse Wooncode;
- de artikelen 16 tot 18 van het ontwerp beogen de beoordeling van de verwaarlozing en de ongeschiktheid van een kamer, op grond van het heffingsdecreet, te laten gebeuren op grond van hetzelfde technisch verslag als datgene waarvan het model wordt voorgeschreven bij het ontworpen besluit, en op grond van dezelfde criteria als die welke bepaald worden in het ontworpen besluit.

5. De bedoeling van de stellers van het ontwerp om de regelingen ter uitvoering van het heffingsdecreet, het kamerdecreet en de Vlaamse Wooncode op elkaar af te stemmen, zou de efficiëntie van de toepassing van de regelgeving normaal ten goede moeten komen.

Er moet echter vastgesteld worden dat het naast elkaar bestaan van drie afzonderlijke regelingen, die elkaar telkens gedeeltelijk lijken te overlappen, en die voor sommige onderdelen onderling naar elkaar verwijzen, eerder verwarrend werkt en de rechtszekerheid niet ten goede komt.

Vanuit het oogpunt van de transparantie van de regelgeving verdient het aanbeveling om de bepalingen genomen ter uitvoering van het heffingsdecreet (voornoemd besluit van 2 april 1996), de Vlaamse Wooncode (besluit van de Vlaamse regering van 6 oktober 1998 betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen) en het kamerdecreet (ontworpen besluit) te integreren in één enkel besluit, dat genomen zou worden ter simultane uitvoering van de drie voornoemde decreten.

In een dergelijk besluit zouden de bepalingen die strekken tot de gemeenschappelijke uitvoering van twee of drie decreten, slechts éénmaal vastgesteld moeten worden. Die bepalingen zouden dan duidelijk onderscheiden moeten worden van de bepalingen die slechts strekken tot de uitvoering van één welbepaald decreet. Het geheel zou kunnen resulteren in een regeling die het voor de betrokken ambtenaren mogelijk moet maken om in één procedure meteen de harmonieuze toepassing te verzekeren van de regels die in de drie decreten zijn vastgesteld. Concreet zou het gebruik opgelegd kunnen worden van één model van technisch verslag, dat zou kunnen dienen voor de toepassing van de drie decreten.

6. Het feit dat de uitvoeringsbesluiten naast elkaar bestaan, terwijl ze toch met elkaar verband houden, vindt vanzelfsprekend zijn oorzaak in het feit dat de decreten zelf naast elkaar bestaan. Ook die decreten bevatten, zoals de uitvoeringsbesluiten, bepalingen die elkaar overlappen en die soms naar elkaar verwijzen. Het integreren van de bepalingen van de drie uitvoeringsbesluiten in één enkel besluit zal niet volstaan om hieraan te verhelpen.

Willen de stellers van het ontwerp werkelijk een coherente en transparante regelgeving, dan dienen alle decretale bepalingen i.v.m. de kwaliteit van woningen en kamers, inzonderheid wat betreft de kwaliteitscontrole, het conformiteitsattest en de ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring, opgenomen te worden in één enkel decreet. Het opstellen van een uitvoeringsbesluit zou, na een dergelijke coördinatie, aanzienlijk vereenvoudigd worden.

7. De gemachtigde ambtenaren hebben laten verstaan dat een coördinatie van de regelgeving, zo mogelijk op het niveau van de decreten, en in elk geval op het niveau van de uitvoeringsbesluiten, inderdaad zinvol lijkt, en een aantal problemen op het terrein zou kunnen oplossen.

In die omstandigheden acht de Raad van State het niet nodig om een uitgebreid onderzoek te wijden aan elk van de bepalingen van het thans voorliggende ontwerp. In de hiernavolgende beschouwingen zal de Raad zich beperken tot het maken van nog een tweetal opmerkingen die ook in geval van een grondige herwerking van de regelgeving een belang kunnen hebben.

B. De vrijstelling ten gunste van woningen die een bepaalde ouderdom niet hebben bereikt

8. Artikel 15bis van het kamerdecreet bepaalt dat niet aan de bepalingen inzake het conformiteitsattest zijn onderworpen, de kamerwoningen die een door de Vlaamse regering vast te stellen ouderdom nog niet hebben bereikt.

Het lijkt niet in overeenstemming met het decreet om - zoals in het voorliggende ontwerp - helemaal geen minimum-ouderdom vast te stellen ³. De decreetgever zelf heeft immers uitdrukkelijk gekozen voor een regeling die een gefaseerde invoering van het conformiteitsattest mogelijk moet maken, zij het dat de bepaling van de fases wordt overgelaten aan de regering. Op die keuze van de decreetgever kan de regering niet terugkomen.

Bij het herwerken van het voorliggende ontwerp zal rekening moeten worden gehouden met de genoemde decreetsbepaling.

⁽³⁾ Men vergelijke met artikel 14 van het vigerende besluit van 23 juli 1998, dat wèl in een minimum-ouderdom voorziet, welke stapsgewijze verlaagd wordt.

C. De wijziging van sommige bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 2 april 1996

9. De artikelen 16 en 17 van het ontwerp voorzien in de wijziging van respectievelijk artikel 1, 4°, en artikel 6 van het voornoemde besluit van 2 april 1996. Artikel 18 strekt ertoe de bijlage I bij het ontworpen besluit ook te doen gelden als bijlage bij het besluit van 2 april 1996.

Er moet echter opgemerkt worden dat identieke bepalingen reeds voorkomen in de artikelen 16, 17 en 18 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers.

De artikelen 16, 17 en 18 van het ontwerp hebben dan ook slechts zin indien het ontworpen besluit zou worden genomen nadat het besluit van 23 juli 1998 zou zijn vernietigd.

Wordt het ontworpen besluit genomen voordat de Raad van State zich over het annulatieberoep tegen het besluit van 23 juli 1998 heeft uitgesproken, of wordt dat beroep verworpen, dan liggen de zaken helemaal anders. In dat geval moet aangenomen worden dat de wijzigingen die bij dat besluit zijn aangebracht in het besluit van 2 april 1996, hun uitwerking hebben gehad. De enkele opheffing van het besluit van 23 juli 1998 verandert daaraan niets. Concreet heeft dit voor gevolg dat, in de bedoelde hypotheses, de artikelen 16 en 17 uit het ontwerp weggelaten moeten worden, en dat artikel 18 vervangen moet worden door een bepaling waarbij bijlage IIbis bij het besluit van 2 april 1996 vervangen wordt door een bijlage waarvan de tekst dezelfde is als die van bijlage I bij het ontworpen besluit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER