

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.711/3
VAN 1 JULI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 11 juni 2008 door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende de procedure voor de planning, de vaststelling en de goedkeuring van de uitvoeringsprogramma's in het kader van de planmatige realisatie van sociale woonprojecten en houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Met het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt beoogd, enerzijds, een procedure vast te stellen voor de planning, de vaststelling en de goedkeuring van de uitvoeringsprogramma's in het kader van de planmatige realisatie van sociale woonprojecten en, anderzijds, de financiering te regelen van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten.

2.2. Het ontwerp is ingedeeld in zes hoofdstukken.

Hoofdstuk I (artikel 1) bevat een aantal definities van begrippen die in het ontwerp worden gehanteerd.

Hoofdstuk II (artikelen 2 tot 12) regelt de procedure voor de planning, de vaststelling en de goedkeuring van de uitvoeringsprogramma's in het kader van de planmatige realisatie van sociale woonprojecten. Het uitvoeringsprogramma bevat de op jaarbasis door de minister bevoegd voor de huisvesting (hierna: de minister) goedgekeurde lijst van uit te voeren verrichtingen ter vervulling van de woonbehoeften, opgenomen in het investeringsprogramma, met vermelding van de geraamde kostprijs ervan en de wijze waarop de verrichtingen gefinancierd zullen worden.

Hoofdstuk III (artikelen 13 tot 19) heeft betrekking op de uitvoering van verrichtingen in het kader van het uitvoeringsprogramma, waarbij verplichtingen worden opgelegd aan de initiatiefnemer van een sociaal woonproject (afdeling I), en een onderscheid wordt gemaakt tussen de uitvoering van verwervingsverrichtingen (afdeling II) en de uitvoering van andere verrichtingen (afdeling III).

.../...

Hoofdstuk IV (artikelen 20 tot 42) bevat bepalingen betreffende de financiering van verrichtingen in het kader van het uitvoeringsprogramma. In afdeling I wordt de financiering geregeld van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (hierna: VMSW) en van de sociale huisvestingsmaatschappijen in het kader van de realisatie van sociale huurwoningen. Afdeling II bevat regels betreffende de tenlasteneming of de subsidiëring van verrichtingen in het kader van het uitvoeringsprogramma. Bovendien algemene bepalingen (onderafdeling I), bevat afdeling II bepalingen betreffende de subsidiëring van het sociale grond- en pandenbeleid (onderafdeling II), de tenlasteneming of de subsidiëring van wooninfrastructuur (onderafdeling III), de subsidiëring van de bouw en de renovatie van woningen (onderafdeling IV) en de subsidiëring van de verbetering en de aanpassing van woningen tot sociale huurwoningen (onderafdeling V). Ten slotte bevat onderafdeling VI bepalingen betreffende de toekenning van de tenlasteneming of de subsidie en de uitkering van de subsidie en onderafdeling VII sanctiemaatregelen.

Hoofdstuk V (artikelen 43 en 44) bevat wijzigingsbepalingen.

Hoofdstuk VI (artikelen 45 en 50) bevat overgangsmaatregelen met betrekking tot de jaren 2008 en 2009, alsook slotbepalingen.

3.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt in eerste instantie geboden door de artikelen 80, 94, 95 en 96, § 3, van de Huisvestingscode, gevoegd bij het koninklijk besluit van 10 december 1970, en de artikelen 64 ¹, 69, 70 en 71 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (hierna: de Vlaamse Wooncode), waaraan wordt gerefereerd respectievelijk in het eerste en het tweede lid van de aanhef van het ontwerp.

3.2. Artikel 13 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de herhuisvestingsplicht bij de ontruiming van woningen in het kader van een sociaal woonproject en waarbij voorrang wordt verleend aan de bewoners van die woningen voor het huren of kopen van een sociale woning of kavel, vindt rechtsgrond in de artikelen 26, 34, § 3, eerste lid, 2/, 42, eerste lid, en 95, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode.

(1) Dat artikel wordt bij artikel 49 van het ontwerp in werking gesteld.

3.3. Artikel 45 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de vaststelling van het eerste investeringsprogramma in 2008 en de actualisering ervan in het jaar 2009, vindt rechtsgrond in artikel 22, § 2, van de Vlaamse wooncode.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdende met hetgeen hiervoor *sub* 3.2. en 3.3. is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient de verwijzing naar de rechtsgrond in het tweede lid van de aanhef te worden aangevuld met genoemde bepalingen van de Vlaamse Wooncode.

5. Het is gebruikelijk en nuttig om in het lid van de aanhef waarin gewag wordt gemaakt van het advies van de Raad van State, ook melding te maken van het nummer van dat advies. Het vierde lid van de aanhef redigere men dan ook als volgt:

"Gelet op advies 44.711/3 van de Raad van State, gegeven op 1 juli 2008, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Dispositief

Algemene opmerking

6. Het ontwerp bevat verschillende bepalingen waarbij de Vlaamse Regering verordenende bevoegdheden delegeert aan de minister ².

(2) Zie de artikelen 1, laatste lid, 4, § 1, vijfde lid, 8, tweede lid, 3/, 16, tweede lid, 17, tweede lid, 2/ en 3/, 26, § 2, vierde lid, 28, § 4, tweede lid, 29, § 4, tweede lid, 31, § 2, derde lid, 33, § 2, tweede lid, 37, § 2, tweede lid, en 46, § 5, van het ontwerp.

Zo dergelijke bevoegdheidsdelegaties niet op algemene wijze als ontoelaatbaar worden beschouwd, zijn ze niettemin aan beperkingen onderworpen. Die aan de minister toegekende bevoegdheden mogen immers slechts betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Een aantal van de in het ontwerp aan de minister gedelegeerde bevoegdheden moeten evenwel worden geacht op meer betrekking te hebben dan louter bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

6.1. Artikel 24, § 1, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de minister de criteria bedoeld in het eerste en het tweede lid ³ nader kan bepalen.

Het is niet duidelijk hoe die bevoegdheidsdelegatie zich verhoudt tot de bevoegdheidsdelegaties aan de Vlaamse Regering, opgenomen in de artikelen 29, tweede lid, en 30, § 4, van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, met name om de criteria te bepalen voor de beoordeling van respectievelijk de gebreken en de tekenen van verval en de tekenen van leegstand. Aan die decreetsbepalingen wordt immers gerefereerd in artikel 24, § 1, eerste lid, 1/, van het ontwerp, zodat het niet duidelijk is of de in artikel 24, § 1, derde lid, aan de minister verleende delegatie al dan niet geldt *onverminderd* de in voornoemde bepalingen aan de Vlaamse Regering opgedragen bevoegdheden. De verhouding tussen de delegatie aan de minister en de voornoemde delegaties aan de Vlaamse Regering dient te worden uitgeklaard. Een mogelijke oplossing kan erin bestaan om in artikel 24, § 1, eerste lid, 1/, uitdrukkelijk melding te maken van de criteria die in uitvoering van de erin bedoelde decreetsbepalingen door de Vlaamse Regering worden bepaald. Indien de laatstgenoemde criteria immers *in casu* niet zouden gelden, zou dit tot gevolg hebben dat de marge waarbinnen de minister de in die decreetsbepalingen bedoelde criteria nader kan bepalen, te ruim is, en dat de bevoegdheidsdelegatie aan de minister derhalve in dat opzicht ontoelaatbaar is.

Bovendien mag het "nader bepalen" van bedoelde criteria in geen geval tot gevolg hebben dat de mogelijkheid van subsidiëring wordt beperkt of verruimd. Ook in dat geval zou de aan de minister verleende bevoegdheidsdelegatie immers als ontoelaatbaar moeten worden beschouwd.

⁽³⁾ Namelijk de criteria waaraan de te verwerven bebouwde of onbebouwde onroerende goederen moeten beantwoorden opdat de erop betrekking hebbende verrichtingen voor subsidiëring in aanmerking zouden kunnen komen.

6.2. Verschillende bepalingen dragen aan de minister de bevoegdheid op om een maximumbedrag vast te stellen wat betreft de kostprijs van bepaalde subsidiabele verrichtingen ⁴.

Het vaststellen van een maximumbedrag met het oog op het bepalen van de omvang van een subsidie moet worden beschouwd als een essentieel aspect van de subsidieregeling zelf. Bedoelde bevoegdheidsdelegaties zijn dan ook slechts toelaatbaar op voorwaarde dat zij strikt worden afgebakend, bijvoorbeeld door de criteria te bepalen waarmee de minister bij de uitoefening ervan zal dienen rekening te houden of door de grenzen te bepalen waarbinnen de minister bedoeld bedrag kan vaststellen.

Artikel 1

7. Aangezien, zoals uit de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp blijkt, dat de in de Vlaamse Wooncode opgenomen definities ook gelden ten aanzien van de ontworpen regeling, is het overbodig in het ontwerp een definitie op te nemen van "bestaande woonkern", nu dat begrip ook reeds wordt gedefinieerd in artikel 2, § 1, eerste lid, 3/, van de Vlaamse Wooncode en de in het ontwerp opgenomen definitie zich ertoe beperkt naar die definitie te verwijzen. Artikel 1, eerste lid, 2/, dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 2

8. In een normatieve tekst horen enkel rechtsregels thuis en derhalve niet een omschrijving van de inhoud ervan. Artikel 2 dient gelet hierop uit het ontwerp te worden weggelaten.

⁽⁴⁾ Zie de artikelen 26, § 2, vierde lid, 28, § 4, tweede lid, 29, § 4, tweede lid, 31, § 2, derde lid, 33, § 2, tweede lid, en 37, § 2, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 3

9. Nu ook in artikel 33, § 3, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode criteria worden bepaald waaraan het uitvoeringsprogramma dient te voldoen, kan het vanuit het oogpunt van volledigheid aanbeveling verdienen om in artikel 3, tweede lid, 1/, van het ontwerp een verwijzing op te nemen naar die bepaling.

Artikel 13

10. Artikel 13, vierde lid, van het ontwerp bepaalt dat de verplichting om in het geval van ontruiming van woningen te voorzien in herhuisvesting, niet geldt voor bewoners die schriftelijk te kennen hebben gegeven af te zien van hun recht op herhuisvesting.

10.1. Krachtens artikel 23, eerste en tweede lid, van de Grondwet heeft ieder het recht een menswaardig leven te leiden en waarborgen de wet, het decreet of de ordonnantie, rekening houdend met overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Het recht op een behoorlijke huisvesting maakt krachtens artikel 23, derde lid, 3/, van de Grondwet deel uit van de genoemde rechten. Het recht op herhuisvesting bij ontruiming van woningen voor de realisatie van een sociaal woonproject zou als een onderdeel van het recht op behoorlijke huisvesting kunnen worden beschouwd. Hoe dan ook dient te worden vastgesteld dat de decreetgever het recht op herhuisvesting uitdrukkelijk heeft willen waarborgen (artikel 26 van de Vlaamse Wooncode).

10.2. De in artikel 13, vierde lid, opgenomen regeling op het vlak van het afstand doen van het recht op herhuisvesting is ten aanzien van de betrokken bewoners met weinig waarborgen omgeven. Er wordt immers slechts bepaald dat de afstand schriftelijk dient te gebeuren. Het komt de Raad van State, afdeling wetgeving, voor dat de in artikel 13, vierde lid, opgenomen regeling op het vlak van het afstand doen van het recht op herhuisvesting meer in overeenstemming zou kunnen worden geacht met voornoemde grondwets- en decreetsbepalingen, indien uitdrukkelijk zou worden bepaald dat de afstand van het herhuisvestingsrecht vrijwillig dient te gebeuren, dat het motief van de afstand van het recht slechts betrekking kan hebben op het voorhanden zijn van een andere woongelegenheden en dat bij het wegvallen van dat motief het recht op herhuisvesting in beginsel opnieuw moet kunnen worden uitgeoefend.

Artikel 39

11. Luidens artikel 39, § 1, eerste lid, van het ontwerp neemt de minister "of de door hem gemachtigde ambtenaar" een beslissing waarbij de subsidie al dan niet wordt toegekend.

Er kan niet worden aanvaard dat de minister zonder enige beperking zijn beslissingsbevoegdheid op het vlak van het toekennen van een subsidie zou delegeren aan een ambtenaar.

Een beslissingsbevoegdheid kan in beginsel enkel toegekend worden aan een lid van de Vlaamse Regering, met toepassing van artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen en met inachtneming van de terzake geldende beginselen. Wel kan worden aanvaard dat voor het nemen van bepaalde individuele beslissingen, het betrokken lid van de Vlaamse Regering op zijn beurt deze bevoegdheid aan de administratie kan toevertrouwen, mits de grenzen van deze bevoegdheidsopdracht duidelijk worden aangegeven, bij voorkeur door concreet aan te geven in welke omstandigheden van de opgedragen bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, door de nodige criteria te bepalen waardoor de administratie zich bij het uitoefenen van de gedelegeerde bevoegdheid zal moeten laten leiden, en door de doeleinden te bepalen waarvoor die bevoegdheid mag worden gebruikt. Eventueel kan ook, ter vrijwaring van het beginsel van de eenheid van de uitvoerende macht en van de regel dat de ministers politieke verantwoording verschuldigd zijn aan het Vlaams Parlement, aan de bevoegde minister de mogelijkheid geboden worden om de handelingen van zijn "ondergeschikten" te herzien.

Artikel 39, § 1, eerste lid, van het ontwerp zou dan ook moeten worden aangepast, in het licht van deze opmerking.

Artikel 42

12. Door de auditeur-verslaggever gevraagd naar de precieze draagwijdte van artikel 42, eerste lid, van het ontwerp, gelet onder meer op de foutieve verwijzingen die er in voorkomen, heeft de gemachtigde het volgende gesteld:

.../...

"De verwijzing naar «artikel 19, § 3, tweede lid» dient gelezen te worden als een verwijzing naar «artikel 19, § 2, tweede lid». De verwijzing naar «artikel 19, § 2, derde lid» dient gelezen te worden als een verwijzing naar «artikel 19, § 1, derde lid».

De desbetreffende bepaling is verkeerdelijk ondergebracht in de onderafdeling die betrekking heeft op de sancties. Het gunnen van een verrichting voorafgaand aan de betekening van de goedkeuring van het gunningsdossier kan (in tegenstelling tot wat het geval is in de huidige regeling projectsubsidies) niet gesanctioneerd worden met een verval van rechtswege van de subsidie, om de eenvoudige reden dat de subsidie op dat ogenblik nog niet werd toegekend. Het betreft dus een voorwaarde voor subsidiëring, en geen administratieve sanctie."

De gemachtigde heeft vervolgens voorgesteld om artikel 42, eerste lid, uit het ontwerp weg te laten en om in artikel 19, § 2, van het ontwerp uitdrukkelijk te stellen dat verrichtingen enkel subsidiabel zijn als ze niet worden gegund voor de betekening van de goedkeuring van het gunningsdossier.

Met dit voorstel kan worden ingestemd. Artikel 42, dat dan nog enkel het tweede lid zal bevatten, wordt dan bovendien best opgenomen in onderafdeling VI en onderafdeling VII dient te worden geschrapt.

Artikel 48

13. Artikel 48 van het ontwerp bepaalt dat zolang de Vlaamse Regering geen technische normen heeft vastgelegd waaraan te realiseren sociale woningen moeten voldoen, de VMSW, in afwijking van artikel 18, derde lid, van het ontwerp, nagaat of is voldaan aan de door haar raad van bestuur vastgelegde technische normen voor sociale woningen. Op die wijze wordt aan de raad van bestuur van de VMSW een verordenende bevoegdheid verleend.

Met betrekking tot het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling (te dezen een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid) dient eraan te worden herinnerd dat de Raad van State, afdeling wetgeving, er in het verleden al meermaals heeft op gewezen dat het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen of organen ervan, moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de

.../...

verordenende macht en terzake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Als er in het verleden al uitzonderingen op het delegatieverbod van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen toelaatbaar werden geacht, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard, dat ervan mocht worden uitgegaan dat de instellingen, die de betrokken reglementering dienden toe te passen, ook het best geplaatst waren om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen.

Er kan aan worden getwijfeld of te dezen aan het zo-even in herinnering gebrachte criterium is voldaan. Immers, zoals door de gemachtigde wordt bevestigd, impliceert het vaststellen van de technische normen bedoeld in artikel 48 van het ontwerp het maken van beleidskeuzes op het vlak van de vereisten waaraan sociale woningen dienen te voldoen, waardoor die bevoegdheid noch een beperkte draagwijdte heeft, noch uitsluitend van technische aard kan worden geacht. De delegatie van verordenende bevoegdheid op dat vlak aan de VMSW is dan ook niet aanvaardbaar.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

J. SMETS