

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.479/3
VAN 9 DECEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 18 november 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 "tot wijziging van de reglementering betreffende het sociaal huurstelsel en de overdracht van onroerende goederen", 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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt er in de eerste plaats toe 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 te wijzigen (artikelen 1 tot 28), waarmee onder meer wordt beoogd rekening te houden met arrest nr. 101/2008 van het Grondwettelijk Hof van 10 juli 2008.

Daarnaast wordt met het ontwerpbesluit beoogd enkele wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 betreffende de voorwaarden voor de overdracht van onroerende goederen door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en de sociale huisvestingsmaatschappijen ter uitvoering van de Vlaamse Wooncode (artikelen 29 tot 34), en in de ministeriële besluiten van 26 april 2007 ⁽¹⁾ (artikel 35), 21 december 2007 ⁽²⁾ (artikel 36) en 30 juli 2008 ⁽³⁾ (artikelen 37 en 38).

⁽¹⁾ Ministerieel besluit van 26 april 2007 houdende vaststelling van het beoordelingskader voor de interne reglementen in het kader van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 betreffende de voorwaarden voor de overdracht van onroerende goederen door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en de sociale huisvestingsmaatschappijen ter uitvoering van de Vlaamse Wooncode.

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ 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.

Ten slotte wordt voorzien in de opheffing van het ministerieel besluit van 9 december 1999 ⁽⁴⁾ (artikel 39), wordt de inwerkingtreding van artikel 31 (lees: 36) van het "decreet ... houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2008" geregeld (artikel 40), wordt de inwerkingtreding van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, bepaald (artikel 41) en wordt de Vlaamse minister, bevoegd voor de huisvesting, belast met de uitvoering ervan (artikel 42).

3.1. Het ontworpen besluit vindt, onder voorbehoud van hetgeen volgt, rechtsgrond in de artikelen 2, § 1, eerste lid, 34/, c), 42, derde lid, 91, 92, § 1, 93, § 1, tweede en vierde lid, 94, 95, 98, § 1, 99, § 1, en 102bis, § 3, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (hierna: de Vlaamse Wooncode).

3.2. Voor artikel 4 van het ontworpen besluit, waarmee wordt beoogd artikel 10, tweede lid, van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 te vervangen, dient de rechtsgrond te worden gezocht in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gelezen in samenhang met artikel 93, § 1, vierde lid, van de Vlaamse Wooncode.

3.3. Voor de artikelen 18 en 20 van het ontworpen besluit, waarmee wordt beoogd respectievelijk de artikelen 31 (sluiten van een huurovereenkomst van korte duurtijd) en 33 (opzegging van de huur en de ontbinding ervan van rechtswege) van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 te wijzigen, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 98, §§ 1 en 2, van de Vlaamse Wooncode, zoals dit artikel zal worden vervangen bij artikel 36 van het "decreet ... houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2008" ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Ministerieel besluit van 9 december 1999 tot vaststelling van de type-huurovereenkomst voor de woningen die aan het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen toebehoren.

⁽⁵⁾ De Raad van State heeft zich voor de tekst van dat nieuwe artikel 98, §§ 1 en 2, gesteund op de tekst zoals die werd aangenomen door de Plenaire Vergadering van het Vlaams Parlement (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2007-2008, nr. 1824/19).

Er dient wat het voornoemde artikel 36 betreft, evenwel te worden opgemerkt dat dit artikel 36 luidens artikel 40 van het ontwerp in werking treedt de dag waarop het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking treedt, en dat dit artikel 40 maar op zijn beurt in werking kan treden van zodra artikel 86 van het "decreet ... houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2008" in werking is getreden ⁽⁶⁾. De stellers van het ontwerp dienen er dan ook er voor te waken dat het ontworpen besluit niet vroeger in werking treedt dan artikel 86 van het "decreet ... houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2008".

3.4. De rechtsgrond voor artikel 35 van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 7, § 2, van bijlage I, en door artikel 7, § 2, van bijlage II, van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006.

De rechtsgrond voor artikel 36 van het ontworpen besluit wordt geboden door het huidige artikel 32, § 1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007.

De artikelen 37 en 38 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Krachtens artikel 21, § 2, tweede lid, 2/, van de Vlaamse Wooncode is de Vlaamse Regering verplicht om advies te vragen aan de Vlaamse Woonraad over "de ontwerpen van reglementair of organiek besluit van de Vlaamse Regering die uitvoering geven aan de inhoud van een decreet met betrekking tot het woonbeleid en waarvan de Vlaamse Regering beslist dat het basisuitvoeringsbesluiten zijn".

In zijn advies 43.465/3 van 21 augustus 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007, heeft

⁽⁶⁾ Artikel 86 van het "decreet ... houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2008" bepaalt onder meer dat artikel 36 in werking treedt op de datum die de Vlaamse Regering vaststelt.

de Raad van State geoordeeld dat "(a)l is het in de eerste plaats de Vlaamse Regering die dient te oordelen welke besluiten kunnen worden beschouwd als «basisuitvoeringsbesluiten inzake woonbeleid», toch [...] bezwaarlijk [kan] worden ontkend dat het voorliggende ontwerpbesluit een dergelijk karakter heeft" en dat over het toenmalige ontwerp bijgevolg het advies van de Vlaamse Woonraad diende te worden ingewonnen.

Aangezien het ontworpen besluit belangrijke wijzigingen aanbrengt in het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007, dient ook over dit ontwerp het advies van de Vlaamse Woonraad te worden ingewonnen.

ALGEMENE OPMERKING

5. Bij de artikelen 35 tot 38 van het ontwerp worden verschillende ministeriële besluiten gewijzigd.

Het wijzigen van een ministerieel besluit bij besluit van de Vlaamse Regering is principieel mogelijk. Zulk procédé is echter niet aan te raden. Het impliceert immers dat de gewijzigde reglementaire bepalingen later niet meer door de bevoegde minister kunnen worden gewijzigd, maar dat dienaangaande een optreden van de Vlaamse Regering is vereist. Het verdient daarom aanbeveling de artikelen 35 tot 38 uit het ontwerp te lichten, en bij ministerieel besluit de daarin bedoelde wijzigingen aan te brengen in de betrokken ministeriële besluiten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. In het eerste lid tot het derde lid van de aanhef dient de rechtsgrond te worden gespecificeerd overeenkomstig hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerkingen 3.1 tot 3.4).

7. Volgens de meest recente wetgevingstechnische voorschriften ⁽⁷⁾ dient in de aanhef de verwijzing naar het advies van de Raad van State als volgt te worden geredigeerd:

"Gelet op advies 45.479/3 van de Raad van State, gegeven op 9 december 2008, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Artikel 1

8. In het ontworpen artikel 1, 10/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 wordt het begrip "huurder" gedefinieerd. Daarnaast bevat die bepaling ook een rechtsregel, namelijk wordt verduidelijkt onder welke voorwaarden iemand als feitelijke partner wordt beschouwd.

Aangezien in een definitie geen rechtsregel thuis hoort, dient deze rechtsregel in een afzonderlijk artikel te worden opgenomen.

Artikel 9

9. Luidens het ontworpen artikel 22, derde lid, eerste en tweede volzin, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 kan "in uitzonderlijke gevallen [...] de verhuurder de toewijzing van een woning weigeren aan een kandidaat-huurder voor zover wordt aangetoond dat de toewijzing aan de kandidaat-huurder een ernstige bedreiging vormt voor de leefbaarheid of de veiligheid" en wordt "in de motivatie (lees: motivering) [...] uitdrukkelijk vermeld waarom een proefperiode niet volstaat voor de kandidaat-huurder".

⁽⁷⁾ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 36.1, formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

De verwijzing naar het begrip "ernstige bedreiging" doet vragen rijzen. In artikel 29, § 1, van hetzelfde besluit (artikel 15 van het ontwerp) wordt immers het begrip "ernstig" telkens geschrapt, aangezien, aldus de artikelsgewijze toelichting in de nota aan de Vlaamse Regering bij artikel 15, "de interpretatie van de notie «ernstig bedreigd» in de praktijk moeilijk [is] gebleken" en "de nuance tussen ernstig bedreigd en bedreigd [...] niet duidelijk aflijnbaar [is]".

De vraag rijst dan ook of de vermelding van het begrip "ernstige" wel zal bijdragen tot de werkbaarheid van de ontworpen bepaling, en of niet veeleer met het oog op de rechtszekerheid naar een meer objectief gegeven dient te worden verwezen.

Artikel 16

10. In het ontworpen artikel 29*bis* van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 wordt aan de Vlaamse minister, bevoegd voor de huisvesting, de bevoegdheid gedelegeerd om de basisbegeleidingstaken te bepalen.

Deze opdracht van verordenende aard kan niet worden geacht betrekking te hebben op een aangelegenheid van bijkomstige of detailmatige aard. Zij betreft integendeel een essentieel aspect van de ontworpen regeling, die in het ontworpen besluit zelf dient te worden opgenomen.

Artikel 20

11. Artikel 33 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 handelt over de opzegging van de huurovereenkomst. Met artikel 20 van het ontwerp wordt beoogd de paragrafen 4 en 5 van dat artikel 33 te vervangen.

Het ontworpen artikel 33, § 5, derde lid, luidt:

"Als een huurder die niet gehuwd is met een andere huurder, de woning niet meer als hoofdverblijfplaats betreft en als hij nalaat de huurovereenkomst op te zeggen, wordt de huurovereenkomst ten aanzien van hem van rechtswege ontbonden en wordt hij uit de huurovereenkomst geschrapt. Als een huurder die gehuwd is met een andere huurder en de sociale huurwoning niet meer als

.../...

hoofdverblijfplaats betreft, nalaat de huurovereenkomst op te zeggen, wordt de huurovereenkomst ten aanzien van hem van rechtswege ontbonden en wordt hij uit de huurovereenkomst geschrapt op voorwaarde dat de overblijvende huurder aantoonst dat het huwelijk onherstelbaar ontworpen is. De ontbinding gaat in op de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin die feiten met de nodige stavingstukken door de overblijvende huurder ter kennis van de verhuurder worden gebracht".

Hoewel voor het ontworpen artikel 33, § 5, derde lid, dat de ontbinding van rechtswege in welbepaalde situaties mogelijk maakt, een uitdrukkelijke rechtsgrond wordt geboden door artikel 98, § 1, vierde lid, van de Vlaamse Wooncode, zoals die bepaling zal luiden na wijziging bij artikel 36 van het "decreet ... houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2008", rijst de vraag of die ontworpen bepaling wel verzoenbaar is met de leer van het arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008 van het Grondwettelijk Hof. In dat arrest wordt namelijk sterk de nadruk gelegd op de waarborg van het voorafgaand optreden van de rechter bij het ontbinden van de huurovereenkomst. Zo heeft het Grondwettelijk Hof overwogen dat "(g)eleet op de verplichting die artikel 23 van de Grondwet aan de bevoegde wetgevers oplegt om het recht op een behoorlijke huisvesting voor iedereen te bevorderen, op het belang, voor de effectieve verwezenlijking van dat recht voor de meest achtergestelde personen, van de sector van de sociale huisvesting, en op de daarmee verbonden onzekerheid met betrekking tot dat recht, [...] de mogelijkheid, voor de verhuurder, om de huurovereenkomst te beëindigen zonder voorafgaande rechterlijke controle, met toepassing van een uitdrukkelijk ontbindend beding, echter niet evenredig [is] met het doel de leefbaarheid in de sociale woonwijken te waarborgen" ⁽⁸⁾.

Wat het ontworpen artikel 33, § 5, derde lid, betreft, dient te worden vastgesteld dat het erop neer komt dat een feitelijke situatie, namelijk het feit dat iemand het huis niet meer als hoofdverblijfplaats betreft, binnen een maand de ontbinding van rechtswege met zich kan meebrengen. Dergelijke regeling zal ongetwijfeld problemen stellen wat de werkbaarheid ervan betreft, en ook tot betwistingen aanleiding geven. Zo lijkt het erop dat de verhuurder zal moeten oordelen of er voldoende stavingstukken zijn om aan te tonen dat de (hoofd)huurder effectief de sociale woning heeft verlaten. Het is mogelijk dat de betrokken hoofdhuurder dit zou (willen) betwisten. Er is geen enkele waarborg dat hij van het verzoek van de "overblijvende" huurder op de hoogte wordt gesteld. Zo is het ook denkbaar dat een (hoofd)huurder binnen een zeer korte termijn uit

⁽⁸⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 101/2008, 10 juli 2008, B.25.2.

de huurovereenkomst wordt geschrapt zonder dat hij daarvan op de hoogte is (theoretisch is het zelfs mogelijk dat hij wel nog de sociale woning als hoofdverblijfplaats betreft, maar dat de zogenaamde "overblijvende" huurder op basis van een aantal feitelijke gegevens het tegenovergestelde heeft kunnen bewijzen ten aanzien van de verhuurder).

De Raad van State, afdeling wetgeving, is daarom van oordeel dat de ontworpen regeling moeilijk te verantwoorden lijkt in het licht van het recht op behoorlijke huisvesting (artikel 23 van de Grondwet). Overeenkomstig de leer van het arrest van het Grondwettelijk Hof dienen dan ook minstens voldoende waarborgen in het ontworpen artikel 33, § 5, te worden opgenomen, opdat voor elke huurder zijn recht op behoorlijke huisvesting niet wordt geschonden. Bovendien zal de ontworpen regeling moeten worden verantwoord in het licht van de doelstelling die het nastreeft.

Artikel 26

12. Met het ontworpen artikel 73, § 2, vierde en vijfde lid, van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 wordt beoogd, voor de bestaande huurovereenkomsten, de hoofdhuurder te bepalen.

De draagwijdte van het ontworpen artikel 73, § 2, vijfde lid, is evenwel onduidelijk. Volgens deze bepaling wijzen de verschillende huurders die de huurovereenkomst bij aanvang hebben ondertekend, de hoofdhuurder, vermeld in het vierde lid, 1/, aan. Die verwijzing slaat op "de huurder, vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 34/, a) van de Vlaamse Wooncode, met behoud van toepassing van het derde lid", zijnde de particuliere ondertekenaar of ondertekenaars bij de aanvang van de huurovereenkomst.

De ontworpen bepaling lijkt dan ook derwijze te zijn opgebouwd dat zij terugkeert bij haar uitgangspunt: als de verschillende huurders de huurovereenkomst bij aanvang hebben ondertekend, wijzen zij de hoofdhuurder, zijnde de particuliere ondertekenaar of ondertekenaars bij de aanvang van de overeenkomst, aan. Deze bepaling dient dan ook te worden verduidelijkt.

Artikel 40

13. In artikel 40 van het ontwerp dient gewag te worden gemaakt van "artikel 36" in plaats van "artikel 31".

Artikel 41

14. Artikel 41 luidt:

"Dit besluit treedt in werking de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van:
1/ artikel 1, 1/, 2/ en 4/, die in werking treden op 1 januari 2009;
2/ artikel 16, 17, 19 en 39 die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2008".

14.1. Uit de stukken die gevoegd zijn bij de adviesaanvraag blijkt niet wat de verantwoording is voor deze inwerkingtreding op de dag van bekendmaking in het Staatsblad.

Tenzij er een specifieke reden zou bestaan om af te wijken van de normale termijn voor de inwerkingtreding van besluiten, dient artikel 41 op dat punt te worden aangepast.

14.2. Aan de artikelen 16, 17, 19 en 39 wordt terugwerkende kracht verleend.

In dit verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, met name ingeval er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent, of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Bijlagen I

15. Luidens artikel 21, tweede lid, van de typehuurovereenkomst, opgenomen in bijlage I van het ontwerpbesluit, dient "de huurder [...] zijn toestemming [te geven] dat zijn identiteitsgegevens bij het niet nakomen van zijn verplichtingen, door de verhuurder aan andere sociale verhuurders kunnen worden doorgegeven".

Deze bepaling houdt een beperking in van het recht op eerbiediging van het privé-leven, dat onder meer is gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet.

Artikel 22, eerste lid, van de Grondwet waarborgt namelijk dat elke burger enkel krachtens een wettelijke bepaling, en onder de daarin bepaalde voorwaarden inbreuk kan worden gepleegd op de eerbiediging van zijn privé-leven, zodat eenieder te allen tijde kan weten onder welke voorwaarden en in welke omstandigheden de overheden zich zouden kunnen inmengen in dat recht. Die bepaling verbiedt echter geen delegatie aan een andere macht voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld ⁽⁹⁾.

Uit artikel 22 van de Grondwet volgt dan ook dat de decreetgever zich vooraf dient uit te spreken of een beperking van het recht op eerbiediging van het privé-leven, in de zin van de ontworpen bepaling, nodig is, en zo ja, zal hij de noodzaak daarvan in het licht van dit artikel 22 moeten aantonen.

De Vlaamse Wooncode bevat geen uitdrukkelijke decretale bepaling in die zin. Bijgevolg moet artikel 21, tweede lid, uit de typehuurovereenkomst worden weggelaten.

Deze opmerking kan worden herhaald voor artikel 21, tweede lid, van de typehuurovereenkomst, opgenomen in bijlage II van het ontwerpbesluit.

⁽⁹⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 202/2004 van 21 december 2004, B.4.3 en B.6.2-B.6.3.

De kamer was samengesteld uit

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS