

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.597/1/V
VAN 7 SEPTEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 27 juli 2010 door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 17 september 2010, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van diverse bepalingen 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 en van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 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 beperkt tot 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 ¹.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het aanbrengen van een aantal wijzigingen in, enerzijds, bijlage V bij 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, en, anderzijds, het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 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.

De wijzigingen aan het eerste besluit betreffen een aantal aanpassingen aan het reglement van de prijsnormen waaraan sociale koopwoningen, sociale kavels en middelgrote kavels moeten voldoen. De wijzigingen aan het tweede besluit betreffen, naast technische wijzigingen en rechtzettingen, de berekening, de vastlegging en de uitbetaling van de verwervingssubsidie, de berekening van de subsidie voor de aanleg of de aanpassing van de wooninfrastructuur en de controle op de aanwending van tenlastenemingen en subsidies.

¹Gelet op het toegemeten tijdsbestek en het zeer hoge aantal aan een termijn gebonden adviesaanvragen die met name door de Vlaamse Regering werden ingediend, heeft de Raad van State zich bovendien noodgedwongen moeten beperken tot een summier onderzoek van het ontwerp.

3.1. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond ervan gezocht in de artikelen 80, 94 en 95 van de Huisvestingscode, gevoegd bij het koninklijk besluit van 10 december 1970 en bekrachtigd bij de wet van 2 juli 1971, de artikelen 33², 34, § 3, eerste lid, 2/, en 42, eerste lid, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en in de artikelen 4.1.20 en 4.1.23 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid. Volgens de door de gemachtigde bezorgde overzichtstabel van de rechtsgronden voor het ontworpen besluit dienen daaraan nog artikel 96, § 3, van de Huisvestingscode en de artikelen 4.1.21 en 4.1.22 van het decreet van 27 maart 2009 te worden toegevoegd.

3.2. Met betrekking tot die ingeroepen rechtsgronden kan het volgende worden opgemerkt:

3.2.1. De ingeroepen rechtsgronden dienen te worden gespecificeerd door het aangeven van de onderdelen van de artikelen waarin de relevante delegatiebepalingen zijn opgenomen.

3.2.2. Er dient te worden gewezen op de rechtsonzekere situatie die is ontstaan door het naast elkaar bestaan van de Huisvestingscode en de Vlaamse Wooncode, meer bepaald doordat erin bepalingen zijn opgenomen met hetzelfde voorwerp maar met een van elkaar afwijkende inhoud. Die situatie is ontstaan doordat vele bepalingen van de Vlaamse Wooncode op grond van artikel 114, §§ 1 en 2, ervan in werking zijn getreden, zonder dat de Vlaamse Regering de bepalingen uit die code waarbij de equivalente regels uit de Huisvestingscode worden opgeheven, in werking heeft gesteld met toepassing van artikel 114, § 4, van de Vlaamse Wooncode.

Zo bevatten de artikelen 80 van de Huisvestingscode, dat wel als rechtsgrond wordt ingeroepen, en 64 van de Vlaamse Wooncode, dat niet als rechtsgrond wordt ingeroepen, een regeling met betrekking tot de tenlasteneming of de subsidiëring van infrastructuurwerken voor het bouwrijp maken van bepaalde percelen, die evenwel niet gelijklopen. Het verdient aanbeveling deze rechtsonzekere situatie zo vlug mogelijk weg te werken.

²Meer bepaald gaat het om artikel 33, § 3, tweede lid.

3.2.3. Hoofdstuk 1 van het ontworpen besluit strekt tot wijziging van bijlage V bij het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006. In advies 46.477/3 van 7 mei 2009 werd reeds gewezen op de wankelende rechtsgrond voor het invoeren van die bijlage en werd aanbevolen om in een meer duidelijke rechtsgrond te voorzien ³. Die opmerking kan slechts worden herhaald.

3.2.4. In zoverre het ontworpen artikel 42/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 (artikel 18 van het ontwerp) betrekking heeft op de aanwending van tenlastenemingen en subsidies bedoeld in hoofdstuk IV, afdeling II, van dat besluit die worden toegekend op grond van bepalingen die rechtsgrond vinden in de Huisvestingscode, lijkt die bepaling rechtsgrond te ontberen: de delegatiebepalingen vervat in de artikelen 80, 94 en 96, § 3, van de Huisvestingscode, die door de gemachtigde als rechtsgrond worden ingeroepen, hebben immers geen uitstaans met het toezicht op de aanwending van de erin bedoelde tenlastenemingen of subsidies, terwijl artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode slechts betrekking heeft op het toezicht op verrichtingen bedoeld in titels V, VI en VII van die code.

Voorts dient te worden opgemerkt dat voor zover, zoals door de gemachtigde wordt voorgehouden, het ontworpen artikel 42/1 tevens rechtsgrond vindt in de artikelen 4.1.20, § 2, en 4.1.23 van het decreet van 27 maart 2009, dat artikel 4.1.20, § 2, zelfs reeds het toezicht regelt.

Het ontworpen artikel 42/1 dient derhalve te worden herbekeken.

3.2.5. Tot slot dient in het algemeen te worden opgemerkt dat, al kan worden staande gehouden dat voor de meeste bepalingen van het ontworpen besluit een

³Advies 46.477/3 van 7 mei 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2009 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 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 en tot wijziging van diverse bepalingen op het vlak van wonen als gevolg van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid, opmerking 3.2.2.

rechtsgrond kan worden aangeduid, een aantal van die rechtsgronden vrij algemeen of weinig duidelijk zijn geformuleerd. Omwille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling meer precieze rechtsgronden te creëren ⁴.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het eerste tot het derde lid van de aanhef dienen te worden aangevuld of gespecificeerd, gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Artikel 25

5. Krachtens artikel 25 treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking op de dag van zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van de artikelen 2, 7 tot 9, 11 tot 14, 17, 19 en 22, die uitwerking hebben met ingang van 31 december 2009, en van de artikelen 4 tot 6, die uitwerking hebben met ingang van 23 november 2008.

Vooreerst rijst de vraag of er een afdoende reden is voor de onmiddellijke inwerkingtreding, bij gebreke waarvan artikel 25, eerste lid, van het ontwerp dient te worden weggelaten. Het besluit kan dan volgens de normale regel (tien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad) in werking treden.

Wat betreft de artikelen waaraan retroactiviteit wordt verleend, dient te worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Dat is het geval indien voor de

⁴Dit zou kunnen gebeuren in het voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 48.599/1/V, die door de afdeling Wetgeving ter zitting van 14 september 2010 zal worden behandeld.

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 of de continuïteit van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of hieraan is voldaan voor elk van de bepalingen waaraan retroactiviteit wordt verleend.

In dat verband verklaarde de gemachtigde met betrekking tot de artikelen 13 en 14 van het ontwerp wat volgt:

"In theorie is het inderdaad mogelijk dat het bedrag van de tenlasteneming (art. 13) in zeldzame gevallen zal dalen als gevolg van de nieuwe berekeningswijze. Voor de subsidies (art. 14) zal dit zich nooit voordoen omdat het subsidieplafond voortaan 16.000 euro per sociale woning zal bedragen in plaats van een maximumkostprijs van 16.000 euro per sociaal woonproject. Er wordt immers in de praktijk vrijwel nooit een subsidie verleend voor de aanleg van wooninfrastructuur voor één enkele sociale woning. Als dat uitzonderlijk toch eens gebeurt, gaat het alleen om beperkte infrastructuur, zoals een voetpad of zeer beperkte omgevingswerken, waarvoor de subsidie sowieso lager is dan 16.000 euro.

Terugwerkende kracht m.b.t. de berekening van de tenlasteneming is uiteraard enkel verantwoord als er geen verkregen rechten worden aangetast. Om die reden wordt voorgesteld in hoofdstuk 3 van het ontwerpbesluit een overgangsbepaling in te schrijven die bepaalt dat de verleende tenlasteneming of subsidie niet met terugwerkende kracht verminderd wordt voor infrastructuurverrichtingen waarvoor reeds een belofte van tenlasteneming of een belofte van subsidie is gegeven voor de datum van inwerkingtreding van het ontwerpbesluit."

Met dat laatste voorstel kan worden ingestemd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	E. BREWAEYS,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS