

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.575/3
VAN 6 DECEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 14 november 2011 door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de organisatie van het toezicht, vermeld in artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode', 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 van de Vlaamse Regering strekt ertoe, in de eerste plaats, ter uitvoering van artikel 29*bis* van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (hierna: Vlaamse Wooncode), de nadere regels te bepalen betreffende de bevoegdheden van de toezichthouder voor de sociale huisvesting. Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van de besluiten van de Vlaamse Regering van 14 september 2007¹ en 18 juli 2008².

Daarnaast wordt aan de Vlaamse minister bevoegd voor huisvesting delegatie verleend om nadere regels te bepalen betreffende de werking en het beheer van de sociale huisvestingsmaatschappijen en erkende kredietmaatschappijen en betreffende het beheer van niet-residentiële ruimten en gemeenschapsvoorzieningen door een sociale huisvestingsmaatschappij.

Ten slotte worden onder meer de bijlagen I en II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006³ gewijzigd, en worden de artikelen 47 en 57 van het decreet van 29 april 2011 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen in werking gesteld.

3.1. De rechtsgrond voor de meeste bepalingen van de hoofdstukken 1 tot 3 van het ontworpen besluit (artikelen 1 tot 11) wordt geboden door artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode.

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2007 ‘tot uitvoering van artikel 29*bis* van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’.

² Besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 ‘houdende bepaling van de specifieke regels voor het toezicht op de sociale woonactoren’.

³ 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’.

Voor een aantal bepalingen van hoofdstuk 3 (artikelen 5 tot 11) moet echter worden opgemerkt dat er ofwel geen rechtsgrond is, ofwel de rechtsgrond wordt geboden door een andere bepaling dan die welke worden vermeld in de aanhef van het ontworpen besluit.

3.1.1. Luidens artikel 6 van het ontwerp kan de toezichthouder zich laten bijstaan door deskundigen, in het bijzonder bij het afleggen van plaatsbezoeken en heeft hij voor de uitoefening van zijn controleopdracht het recht van inzage in alle documenten die de sociale woonactor onder zich houdt, en het recht om deze documenten op te vragen en er kosteloos kopieën van te ontvangen.

Dat artikel kan worden gesteund op 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 29*bis*, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode.

3.1.2. Luidens artikel 7, eerste lid, eerste zin, van het ontwerp dient de toezichthouder in geval van schorsing hiervan kennis te geven met een beveiligde zending. In artikel 7, eerste lid, tweede en derde zin, wordt bepaald dat als de toezichthouder een beslissing schorst of vernietigt op de vergadering zelf van het beheersorgaan, de beslissing tot schorsing of vernietiging, binnen twee werkdagen na de mondelinge beslissing tot schorsing of vernietiging, bij beveiligde zending dient te worden overgemaakt aan het beheersorgaan, en dat als daaraan niet is voldaan de beslissing tot schorsing of vernietiging ongeldig is.

Artikel 7, eerste lid, kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 29*bis*, § 3, eerste en tweede lid, van de Vlaamse Wooncode.

3.1.3.1. In artikel 11, § 1, van het ontwerp worden de elementen vermeld waarmee de toezichthouder minstens rekening dient te houden bij het vaststellen van het bedrag van de administratieve geldboete, die hij kan opleggen met toepassing van artikel 29*bis*, § 7, eerste en tweede lid, van de Vlaamse Wooncode. In artikel 11, § 2, van het ontwerp worden de elementen opgesomd waarmee de toezichthouder bijkomend rekening dient te houden bij het vaststellen van deze administratieve geldboete wanneer het een overtreding betreft van dezelfde reglementaire bepalingen als vermeld in de ingebrekestelling.

De Raad van State merkt op dat bij geen enkele bepaling van artikel 29*bis*, § 7, van de Vlaamse Wooncode de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om nadere regels te bepalen met betrekking tot de elementen die in acht moeten worden genomen bij het opleggen van een

geldboete. Het enige dat in artikel 29*bis*, § 7, vierde lid, hieromtrent wordt bepaald is dat bij het opleggen van een geldboete er geen kennelijke wanverhouding mag bestaan tussen de feiten die aan die geldboete ten grondslag liggen en de boete die op grond van de feiten wordt opgelegd, alsook dat de boete in geen geval meer kan bedragen dan 50.000 euro.

Bij gebrek aan rechtsgrond dienen de paragrafen 1 en 2 van artikel 11 uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.1.3.2. Luidens artikel 11, § 4, tweede lid, van het ontwerp kan bij wanbetaling van de administratieve geldboete de toezichthouder een dwangbevel uitvaardigen, dat dient te worden geïssueerd en uitvoerbaar te worden verklaard door de leidend ambtenaar van Inspectie RWO.

Noch bij artikel 29*bis*, noch bij enige andere bepaling van de Vlaamse Wooncode wordt de toezichthouder gemachtigd om bij wanbetaling van deze geldboete een dwangbevel uit te vaardigen.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde bevestigd dat er voor artikel 11, § 4, tweede lid, geen rechtsgrond is. Die bepaling zal uit het ontwerp worden weggelaten.

In dit verband acht de Raad van State het nuttig de stellers van het ontwerp te wijzen op het decreet van 22 februari 1995 ‘tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren’. Luidens artikel 2 van dat decreet kan de Vlaamse Regering de ambtenaren van de Vlaamse Belastingdienst aanstellen en hen belasten met het invorderen van de onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen in de door haar aan te duiden gewestelijke aangelegenheden. Die met invordering belaste ambtenaren zijn gemachtigd om een dwangbevel uit te vaardigen. Het dwangbevel dient te worden geïssueerd en uitvoerbaar verklaard door de daartoe door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaar van de Vlaamse Belastingdienst en moet worden betekend bij exploit van een gerechtsdeurwaarder.

3.2. Bij artikel 12 (hoofdstuk 4) van het ontwerp wordt de Vlaamse minister bevoegd voor huisvesting gemachtigd om nadere regels uit te werken voor:

- “1° de interne beheersaspecten van de sociale huisvestingsmaatschappijen en erkende kredietmaatschappijen,
- 2° de onroerende transacties, vermeld in artikel 34, § 3, eerste lid, 1°, 3°, en 4°, artikel 37, tweede lid, en artikel 42 van de Vlaamse Wooncode,
- 3° de boekhoudkundige verrichtingen door de sociale huisvestingsmaatschappijen,

- 4° de verwerving, de realisatie, de verhuring en de verkoop van niet-residentiële ruimten en gemeenschapsvoorzieningen door de sociale huisvestingsmaatschappijen.”

Gevraagd welke bepaling van de Vlaamse Wooncode hiervoor rechtsgrond biedt, heeft de gemachtigde verwezen naar artikel 40, § 4, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de voorwaarden bepaalt voor het interne beheer en het rekeningstelsel dat de sociale huisvestingsmaatschappijen hanteren.

Die bepaling kan echter enkel rechtsgrond bieden aan artikel 12, 1°, van het ontwerp in zoverre het betrekking heeft op de sociale huisvestingsmaatschappijen, en aan artikel 12, 3°, van het ontwerp. Voor artikel 12, 1°, in zoverre het betrekking heeft op erkende kredietmaatschappijen, dient rechtsgrond te worden gezocht in artikel 78, § 4, van de Vlaamse Wooncode, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de voorwaarden bepaalt voor het interne beheer en het rekeningstelsel van de kredietmaatschappijen. Voor artikel 12, 2° en 4°, van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 40, § 1, vierde lid, van de Vlaamse Wooncode, naar luid waarvan de Vlaamse Regering aanvullende voorwaarden kan opleggen om erkend te worden als sociale huisvestingsmaatschappij en in artikel 78, § 1, eerste lid, 1°, van de Vlaamse Wooncode, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de voorwaarden kan bepalen waaronder kredietmaatschappijen kunnen worden erkend. In dat geval moet artikel 12 van het ontwerp, wat 2° en 4° betreft, wel in die zin worden herschreven. Daarbij dient echter dit voorbehoud te worden gemaakt dat aan de Vlaamse minister bevoegd voor huisvesting slechts kan worden overgelaten om, wat betreft het vaststellen van nadere regelen betreffende de interne beheersaspecten van de sociale huisvestingsmaatschappijen en de erkende kredietmaatschappijen, zulke regels te bepalen voor zover die betrekking hebben op detailmaatregelen of op uitvoeringsmaatregelen van bijkomende aard.

3.3. Bij artikel 13 van het ontwerp wordt voorzien in de opheffing van artikel 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004⁴. De rechtsgrond hiervoor wordt geboden door artikel 78 van de Vlaamse Wooncode.

⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004 ‘houdende de voorwaarden waaronder kredietmaatschappijen erkend kunnen worden door de Vlaamse regering en ter bepaling van de kredietinstellingen erkend door de Vlaamse regering, ter uitvoering van artikel 78 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’.

3.4. De artikelen 14 en 15 van het ontwerp strekken ertoe artikel 8, tweede lid,⁵ van bijlage I en artikel 8, tweede lid,⁶ van bijlage II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 te vervangen. De rechtsgrond hiervoor wordt geboden door de artikelen 34, § 3, 42 en 43 van de Vlaamse Wooncode.

3.5. Artikel 16 strekt ertoe de besluiten van de Vlaamse Regering van 14 september 2007 en 18 juli 2008 op te heffen. De rechtsgrond hiervoor wordt, voor het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2007, geboden door artikel 29*bis*, § 1, derde lid, van de Vlaamse Wooncode en, voor het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008, door de artikelen 29*bis*, §§ 1, tweede lid, en 2, 40, § 1, vierde lid, en 59, vijfde lid, van de Vlaamse Wooncode.

3.6. Artikel 17 strekt ertoe de artikelen 47 en 57 van het decreet van 29 april 2011 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen in werking te laten treden. De rechtsgrond hiervoor wordt geboden door artikel 79 van het voornoemde decreet van 29 april 2011.

ALGEMENE OPMERKING

4. Verschillende bepalingen van het ontwerp zijn een parafrasering van bepalingen van artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar artikel 6, tweede lid, dat een gedeeltelijke parafrasering is van artikel 29*bis*, §§ 1, tweede lid, en 2, eerste lid, eerste zin, van de Vlaamse Wooncode en naar artikel 9, tweede lid, dat een parafrasering is van artikel 29*bis*, § 6, tweede zin, van de Vlaamse Wooncode.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en

⁵ De Raad van State wenst erop te wijzen dat het eerste lid van artikel 8 van bijlage I is opgeheven bij artikel 18 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2011 'tot wijziging 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'.

⁶ Ook het eerste lid van artikel 8 van bijlage II is opgeheven bij artikel 27 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2011.

kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken wetsbepaling het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel 29bis, § ..., van de Vlaamse Wooncode, ...”). De overname moet bovendien correct en letterlijk gebeuren teneinde geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

De redactie van de ontworpen bepalingen dient aangepast te worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

4. Het eerste lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

5. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar het advies van de Vlaamse Woonraad van 27 oktober 2011.

6. De in het huidige negende lid van de aanhef vermelde considerans is weinigzeggend en in ieder geval niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Dat lid kan dan ook beter worden weggelaten.

Artikel 5

7. De verwijzing in artikel 5, § 3, 5°, van het ontwerp naar “elk ander decreet of besluit, als dat betrekking heeft op aspecten van het sociale woonbeleid” is te algemeen en zou moeten worden gepreciseerd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS