RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.236/3
van 26 mei 2014

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot nadere precisering van de voorwaarden waaronder een tegemoetkoming in de huurprijs wordt verleend zoals vermeld in artikel 2, § 1, derde lid van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders en tot vaststelling van de mobiliteitscriteria vermeld in artikel 4, § 2 van hetzelfde besluit’

Op 28 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot nadere precisering van de voorwaarden waaronder een tegemoetkoming in de huurprijs wordt verleend zoals vermeld in artikel 2, § 1, derde lid van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders en tot vaststelling van de mobiliteitscriteria vermeld in artikel 4, § 2 van hetzelfde besluit’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 mei 2014.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de minister op het feit dat de verkiezingen van 25 mei 2014 tot gevolg hebben dat de minister sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van zijn bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe nadere voorwaarden en criteria vast te stellen voor de tegemoetkoming in de huurprijs. Het ontwerp is ingedeeld in zes hoofdstukken. Hoofdstuk 1 omvat definities (artikel 1), met hoofdstuk 2 worden de algemene voorwaarden nader gepreciseerd waaraan moet worden voldaan om een tegemoetkoming te kunnen genieten (artikelen 2 tot 6). Met de artikelen 7 tot 10 (hoofdstuk 3) worden de nadere voorwaarden gepreciseerd betreffende de woning die wordt verlaten als bedoeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 1°, a) en d), en 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 ‘tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders’[1]. Hoofdstuk 4 strekt ertoe de (conformiteits)voorwaarden waaraan de huursubsidiewoning moet voldoen, nader te verduidelijken (artikelen 11 en 12). Hoofdstuk 5 bevat nadere regels betreffende het tijdstip van de aanvraag en het onderzoek van de te verlaten woning en de huursubsidiewoning (artikel 13). Hoofdstuk 6 omvat slotbepalingen (artikelen 14 en 15).

4. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 7.1 en 7.2 wordt opgemerkt, vindt het ontworpen besluit in beginsel rechtstreeks rechtsgrond in de artikelen 2, § 1, laatste lid, en 4, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007, evenals, indirect, in artikel 81, §§ 1 en 2, van de Vlaamse Wooncode.

[1] Het in de eerste lid van de aanhef opgenomen besluit houdt geen rekening met de wijziging ervan door het besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders en van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012 tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 9

5. Luidens artikel 9 van het ontwerp moet uit het proces-verbaal van de bevoegde wooninspecteur blijken dat de verlaten woning “aanleiding heeft gegeven tot de toepassing van artikel 20, § 1, tweede lid, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode”. Het is evenwel niet helemaal duidelijk wat daarmee wordt bedoeld. Aangezien artikel 20, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode een strafbepaling is, lijkt de steller van het ontwerp te willen verwijzen naar een opgelegde straf. Hierover om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde evenwel dat dit niet het geval is:

> “De *ratio legis* is dat personen die een ‘slechte’ woning ruilen voor een ‘goede’ woning (eventueel) in aanmerking komen voor een tegemoetkoming. Het element dat onderzocht moet worden betreft de gebrekkige kwaliteit van de woning die verlaten wordt en niet de eventuele strafrechtelijke sanctie die aan de verhuurder wordt opgelegd. De technische gegevens opgenomen in het pv van de wooninspecteur volstaan. Een andere bron van informatie is niet beschikbaar (geen administratieve procedure met technisch verslag) en het afwachten van een vonnis is niet noodzakelijk of opportuun.”

Artikel 9 kan dan ook beter als volgt worden geformuleerd:

“Het bewijs van de gebrekkige kwaliteit van de woning als bedoeld in artikel 20, § 1, van de Vlaamse Wooncode, wordt geleverd door het in artikel 20, § 2, van diezelfde code vermelde proces-verbaal dat is opgesteld in de periode waarin de huurder de verlaten woning bewoonde”.

Artikel 12

6. In de bij het ontwerpbesluit gevoegde toelichting die aan de afdeling Wetgeving werd bezorgd, worden allerhande verduidelijkingen opgenomen die niet blijken uit de tekst van het ontwerp. Deze cruciale verduidelijkingen (zo wordt onder meer de interactie verduidelijkt tussen het medisch attest en de vier opgesomde criteria om te bepalen of de woning al dan niet aangepast is aan de fysieke mogelijkheden), dienen in de tekst van het ontwerp zelf te worden opgenomen.

Het is bovendien raadzaam om de “overzichtstabel scenario's beoordeling aangepastheid fysieke mogelijkheden” als een bijlage bij het te nemen besluit op te nemen.

Artikel 13

7.1. De vraag rijst of er met artikel 13, eerste lid, van het ontwerp geen risico bestaat dat de eigenaar van de woning die werd verlaten de toegang ertoe weigert, zodat het niet mogelijk is de vereiste vaststellingen te doen ten gevolge waarvan de huurder geen huursubsidie kan krijgen door het (onaangepaste) gedrag van de eigenaar. Om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

> "De regelgeving laat toe om een aanvraag in te dienen vóór de verhuisbeweging zodat de toegang tot beide woningen verzekerd is. Dit wordt door het agentschap Wonen-Vlaanderen ook altijd aangeraden. Wacht men met de aanvraag tot na de verhuisbeweging bestaat niet alleen risico dat men niet meer in aanmerking komt (art. 2, § 1, eerste lid, a) BVR Huursubsidie *in fine*: 'terwijl hij er ingeschreven was'[2]), maar loopt de aanvrager inderdaad ook het risico dat er bij gebrek aan toegang geen vaststellingen meer mogelijk zijn. De bepaling in artikel 13 van het ontwerp is daarom noodzakelijk. Het alternatief is dat een tegemoetkoming moet toegekend worden zonder dat een vaststelling kan worden gedaan. Dit zou problemen van collusie kunnen veroorzaken."

7.2. De vraag blijft niettemin wat er gebeurt als de aanvraag al vóór de verhuizing wordt ingediend, maar het agentschap niet tijdig, dit wil zeggen na de aanvraag maar vóór de verhuizing naar een conforme woning, de nodige vaststellingen heeft kunnen doen. De ontworpen bepaling kan tot gevolg hebben dat woonbehoeftigen ertoe worden aangemoedigd of worden verplicht – ook al is het slechts voor drie maanden –[3] om in een niet-conforme of onaangepaste woning te blijven totdat het agentschap de nodige vaststellingen heeft kunnen doen opdat ze in aanmerking kunnen komen voor een huursubsidie.

In de mate de voorgelegde bepaling tot gevolg kan hebben dat de woonbehoeftige die in aanmerking wil komen voor de tegemoetkoming, ertoe wordt verplicht om het optreden van het agentschap af te wachten of te rekenen op de *goodwill* van de eigenaar om effectief te kunnen verhuizen, ook al heeft hij sinds zijn aanvraag een aangepaste woning gevonden, dient te worden opgemerkt dat er geen rechtsgrond is voor een dergelijke regeling. In dat geval dient immers te worden geconcludeerd dat de ontworpen bepaling niet kan worden ingepast in de aan de Vlaamse minister bevoegd voor wonen verleende machtiging omdat dergelijke regeling niet kan worden beschouwd als een "nader preciseren met detailmaatregelen of uitvoeringsmaatregelen van bijkomende aard" (*cfr*. artikel 2, § 1, laatste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007). Dergelijke regeling lijkt ook op gespannen voet te staan met artikel 23 van de Grondwet in die zin dat er moeilijk gewag kan worden gemaakt van "behoorlijke" huisvesting wanneer personen (impliciet) worden aangespoord om in een niet-conforme of onaangepaste woning te blijven. Het komt de stellers van het ontwerp toe om mogelijke collusiegevallen op een grondwetsconforme wijze te verhinderen.

Artikel 14

8.1. Met artikel 14 van het ontwerp wordt beoogd aan het te nemen besluit uitwerking te verlenen met ingang van 1 mei 2014. De terugwerkende kracht tot 1 mei 2014 wordt als volgt verantwoord in de toelichting:

---

[2] Artikel 2, § 1, eerste lid, 1°, a), van het besluit van 2 februari 2007 zoals gewijzigd bij artikel 2, 2°, van het besluit van 21 maart 2014, bepaalt wat volgt: "a) nadat hij een woning verlaten heeft die onbewoonbaar of overbewoond verklaard is of waarvan de onbewoonbaarheid of de overbewoning vastgesteld is bij een conformiteitsonderzoek als vermeld in artikel 3 van het Kwaliteitsbesluit, *terwijl hij er zijn hoofdverblijfplaats had*;".

[3] Artikel 7 van het besluit van 2 februari 2007 stelt dat binnen drie maanden nadat de aanvraag volledig is, het agentschap de beslissing tot het verlenen of weigeren van de tegemoetkoming aan de huurder moet nemen.

> “Dergelijke retroactiviteit wordt door de Raad van State geaccepteerd indien de noodzaak ervan kan aangetoond worden (omzendbrief wetgevingstechniek, nr. 234-239). Deze noodzaak is wel degelijk aanwezig nu het gewijzigde Besluit van de Vlaamse Regering tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders in werking treedt op 1 mei 2014 en een correcte uitvoering ervan enkel mogelijk is op basis van het gewijzigde MB gelet op de aanzienlijke wijzigingen die de harmonisering van de huursubsidie met de huurpremie met zich mee heeft gebracht.”

8.2. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd, namelijk 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 zij noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de terugwerkende kracht van de betrokken bepalingen in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De toelichting lijkt aan te geven dat de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit. Het is echter zo dat sommige bepalingen van het ontwerp ertoe strekken *nieuwe* voorwaarden en criteria op te leggen die gerespecteerd moeten worden opdat men in aanmerking komt voor de tegemoetkoming (zie bijvoorbeeld de artikelen 6, 7, 12 en 13). Voor dergelijke nieuwe voorwaarden en criteria is de terugwerkende kracht niet aanvaardbaar nu zij een ongunstige weerslag op de situatie van de betrokkenen hebben en erdoor geen continuïteit lijkt te worden gewaarborgd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT