



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.388/3
van 9 december 2016

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot
wijziging van artikel 92, 93, 95 en 98 van het decreet van
15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’

Op 31 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van artikel 92, 93, 95 en 98 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 november 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 december 2016.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot wijziging van de bepalingen van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode) aangaande de bereidheid om Nederlands te leren en het volgen van het inburgeringstraject als huurdersverplichting,² als voorwaarde voor inschrijving in het kandidatenregister³ en als toelatingsvoorwaarde tot een sociale huurwoning,⁴ evenals van de bepaling waarin de mogelijkheid om de huurovereenkomst te beëindigen wordt geregeld.⁵

In het ontwerp wordt de vereiste de bereidheid te tonen om Nederlands te leren, vervangen door de vereiste om te beschikken over een taalvaardigheid van het Nederlands die overeenstemt met niveau A.1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde talen. Dit vereiste geldt enkel als huurdersverplichting (artikel 2 van het ontwerp) en niet als voorwaarde voor inschrijving in het kandidatenregister (artikel 3) of als voorwaarde om toegelaten te worden tot een sociale woning (artikel 4). Het niet naleven van deze huurdersverplichting kan niet leiden tot het beëindigen van de huurovereenkomst (artikel 5), maar wel tot een administratieve geldboete.⁶ De vereiste bereid te zijn om het inburgeringstraject te volgen, vervalt.

De ontworpen regeling geldt voor de kandidaat-huurder die is ingeschreven in het inschrijvingsregister vóór de datum van inwerkingtreding van artikel 2 van het aan te nemen decreet,⁷ maar die huurder wordt ná de inwerkingtreding van dat decreet. Voor de huurder die vóór de datum van inwerkingtreding van artikel 2 van het aan te nemen decreet een sociale huurwoning huurt, blijft de bereidheid om Nederlands te leren gelden als huurdersverplichting (artikel 6).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum (artikel 7).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Artikel 92, § 3, eerste lid, 6° tot 8°, van de Vlaamse Wooncode.

³ Artikel 93, § 1, tweede lid, 2° tot 4°, van de Vlaamse Wooncode.

⁴ Artikel 95, § 1, eerste lid, 2° tot 4°, van de Vlaamse Wooncode.

⁵ Artikel 98, § 3, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode.

⁶ Artikel 102bis, § 3, van de Vlaamse Wooncode, dat niet wordt gewijzigd bij het voor advies voorgelegde ontwerp.

⁷ Maar zie dienaangaande opmerking 10.

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. De voormelde bepalingen van de Vlaamse Wooncode aangaande de bereidheid om Nederlands te leren als huurdersverplichting, als voorwaarde voor inschrijving in het kandidatenregister en als toelatingsvoorwaarde tot een sociale huurwoning, hebben geleid tot beroepen tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof. Bij arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008 heeft het Hof die beroepen, wat die bepalingen betreft,⁸ verworpen “onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.35 en onder voorbehoud dat de verplichting ‘de bereidheid [te] tonen om Nederlands aan te leren’ en de sancties die eraan zijn verbonden, in die zin worden geïnterpreteerd dat zij niet van toepassing zijn op de kandidaat-huurders of huurders van in het voormelde decreet bedoelde sociale woningen die zijn gelegen in de rand- en taalgrensgemeenten, en die de taalfaciliteiten wensen te genieten”. Het Hof oordeelt onder meer dat die bepalingen de bevoegdheidverdelende regels niet schenden (B.6 tot B.19), dat ze, onder voorbehoud van hetgeen in het dispositief is vermeld, bestaanbaar zijn met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet (B.27 tot B.37), dat het door artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde wettigheidsbeginsel niet is geschonden (B.38.1 tot B.41) en dat die bepalingen bestaanbaar zijn met het recht van de Europese Unie, inzonderheid met het vrij verkeer van werknemers (B.42.1 tot B.46).

In vergelijking met de bepalingen waarover het Grondwettelijk Hof uitspraak heeft gedaan, houdt de ontworpen regeling in dat de bestaande inspanningsverbintenis wordt omgezet in een resultaatsverbintenis. Daar staat echter tegenover dat de ontworpen taalkennisvereiste enkel nog een huurdersverplichting uitmaakt en geen voorwaarde vormt om te worden ingeschreven in het kandidatenregister of om te worden toegelaten tot een sociale huurwoning. Bovendien wordt deze huurdersverplichting uitdrukkelijk uitgezonderd van de verplichtingen waarvan de niet-naleving tot de beëindiging van de huurovereenkomst aanleiding kan geven (ontworpen artikel 98, § 3, eerste lid, 2°, van de Vlaamse Wooncode; artikel 5 van het ontwerp).

Het Grondwettelijk Hof steunt in het voormelde arrest op het gegeven dat in de bestaande regeling de vereiste de bereidheid te tonen om Nederlands te leren een inspannings- en geen resultaatsverbintenis uitmaakt. Het komt er thans in wezen op aan na te gaan of de redenering van het Grondwettelijk Hof om tot het voormelde oordeel te komen, ook opgaat ten aanzien van de ontworpen regeling.

BEVOEGDHEID

4. In het voormelde arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de Vlaamse gewestwetgever op grond van zijn bevoegdheid inzake huisvesting bepalingen heeft kunnen aannemen die de toegang tot de sociale huisvesting regelen, meer bepaald om voor te schrijven dat de huurders en de kandidaat-huurders hun bereidheid moeten

⁸ Het Hof vernietigt daarentegen, “artikel 92, § 1, eerste lid, 6°, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, gewijzigd bij artikel 6 van het decreet van 15 december 2006” en “de in de voorlaatste zin van artikel 92, § 1, eerste lid, 3°, van hetzelfde decreet vervatte bewoordingen ‘bij gebrek aan een negatieve evaluatie door de verhuurder van de huurder van een sociale woning ten aanzien van zijn verplichtingen, vermeld in § 3’ en de laatste zin van dezelfde bepaling”.

aantonen om Nederlands te leren, “vermits een minimale kennis, bij alle huurders, van de taal die door de diensten van de verhuurder wordt gebruikt, de communicatie met die diensten en bijgevolg het woonklimaat verbetert voor alle bewoners van de betrokken woonwijken”.⁹ Het Hof voegt er aan toe dat door het opleggen aan huurders en kandidaat-huurders van de verplichting om de bereidheid te tonen Nederlands te leren, de decreetgever niet het gebruik van de talen in bestuurszaken regelt.¹⁰

De vervanging van de verplichting de bereidheid aan te tonen om Nederlands te leren door een taalkennisvereiste, lijkt niet tot een ander besluit te leiden. In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt bevestigd dat die taalkennisvereiste, net zoals de bestaande verplichting, nastreeft de communicatie tussen sociale huurders en verhuurders en tussen huurders onderling te bevorderen en de veiligheid en de leefbaarheid van de wooncomplexen te verbeteren. Die vereiste leidt er niet toe dat het gebruik van de talen in bestuurszaken wordt geregeld. De Raad van State heeft overigens in advies 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 het volgende overwogen:

“Net zomin als het opleggen van de kennis van een bepaalde taal een regeling van taalgebruik inhoudt, valt het opleggen van de verplichting om de bereidheid aan te tonen een bepaalde taal aan te leren, te beschouwen als een regeling van het taalgebruik.”¹¹

Er kan derhalve worden aangenomen dat de ontworpen regeling tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake huisvesting behoort.

5.1. In tegenstelling tot de bestaande artikelen 92, § 3, eerste lid, 7°, 93, § 1, tweede lid, 3°, en 95, § 1, eerste lid, 3°, van de Vlaamse Wooncode, waarin wordt bepaald dat de huurder of kandidaat-huurder van een sociale woning gelegen in een rand- of taalgrensgemeente, verplicht is om aan te tonen dat hij bereid is om Nederlands aan te leren “zonder afbreuk te doen aan de taalfaciliteiten”, bevat het ontwerp geen afzonderlijke regeling inzake sociale woningen gelegen in een rand- of taalgrensgemeente. Er wordt ook niet bepaald dat die regeling geldt “zonder afbreuk te doen aan de taalfaciliteiten”.

In de toelichting bij artikel 2 van het ontwerp wordt in de memorie van toelichting hieromtrent het volgende gesteld:

“Artikel 92, §3, eerste lid, 7° van de Vlaamse Wooncode, dat de taalbereidheid in de faciliteitengemeenten regelt, wordt opgeheven. Die regeling inschrijven in de Vlaamse Wooncode is overbodig en heeft geen normatief karakter gezien de specifieke regeling die vastgesteld is voor de taalfaciliteitengemeenten, sowieso onverkort geldt. Dat werd ook bevestigd door het Grondwettelijk Hof¹². Als de huurder gevestigd in een faciliteitengemeente daarom verzoekt, moeten de schriftelijke en mondelinge contacten met de hiervoor bedoelde verhuurders in het Frans verlopen (artikelen 12 en 25 van de Bestuursstaalwet).”

⁹ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.10.2.

¹⁰ *Ibid*, B.15.

¹¹ Adv.RvS 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 december 2006 ‘houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 824/1, 50.

¹² Voetnoot 12 van de aangehaalde memorie van toelichting: GWH, nr. 101/2008, 10 juli 2008, B.15.

Hieromtrent om nadere uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De uitzondering inschrijven leek ons overbodig wegens geen meerwaarde. Het verzwakt de tekst van de Vlaamse Wooncode en de decreetgever heeft op dat vlak geen beoordelingsvrijheid. De specifieke regeling die vastgesteld is voor de taalfaciliteitengemeenten, geldt onverkort. Als de huurder gevestigd in een faciliteitengemeente daarom verzoekt, moeten de schriftelijke en mondelinge contacten met de hiervoor bedoelde verhuurders in het Frans verlopen (artikelen 12 en 25 van de Bestuursstaalwet). Hieruit vloeit voort dat voor die inwoners die wensen gebruik te maken van hun taalfaciliteiten, de taalverplichting niet van toepassing is. Dit zou indien gewenst, maar zoals gezegd lijkt het overbodig, kunnen worden geëxpliciteerd: bv art.92, §3, eerste lid, 6° aanvullen met volgende bepaling: “Als de sociale woning ligt in een rand- of taalgrensgemeente, zoals vermeld in de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, en de huurder wenst gebruik te maken van de taalfaciliteiten, is deze verplichting niet van toepassing.”

5.2. Zoals het Grondwettelijk Hof in het voormelde arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008 heeft opgemerkt zijn de wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’, gecoördineerd op 18 juli 1966 (hierna: gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken) van toepassing op de verhuurders van sociale huurwoningen die “diensten” zijn in de zin van artikel 1 van die wetten. De verhuurders van sociale huurwoningen moeten zich, wat de rand- en taalgrensgemeenten betreft, dan ook voegen naar die wetten, zowel, enerzijds, in hun mondelinge en schriftelijke betrekkingen met de huurders of kandidaat-huurders die zich wensen te beroepen op de hun toegekende taalfaciliteiten als, anderzijds, met betrekking tot de voor het publiek bestemde berichten, mededelingen en formulieren en de andere documenten die ze in voorkomend geval gebruiken.¹³ Het lijkt dan ook niet nodig om in het ontwerp uitdrukkelijk te bepalen dat de taalfaciliteiten onverkort gelden, vermits dat uit de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken zelf voortvloeit.

5.3. Het voorgaande neemt niet weg dat in het ontworpen artikel 92, § 3, eerste lid, 6°, van de Vlaamse Wooncode (artikel 2, 1°, van het ontwerp), in algemene bewoordingen wordt bepaald dat de huurder van de sociale huurwoning over een taalvaardigheid van het Nederlands moet beschikken die overeenstemt met niveau A.1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. In tegenstelling tot wat de gemachtigde lijkt aan te nemen, geldt die huurdersverplichting – bij gebrek aan een andersluidende bepaling – ook voor de huurders van in de rand- en taalgrensgemeenten gelegen sociale woningen die taalfaciliteiten wensen te genieten. Uit de ontworpen regeling kan ook niet worden afgeleid dat huurders van sociale woningen die taalfaciliteiten wensen te genieten, om die reden worden vrijgesteld van deze huurdersverplichting.

Zoals vermeld (opmerking 4) regelt de ontworpen regeling, door een taalkennisvereiste op te leggen aan huurders van een sociale woning, niet het gebruik van de talen, zodat die verplichting in beginsel geen afbreuk zou kunnen doen aan de bij de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken aan de particulieren toegekende taalfaciliteiten.

¹³ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.14 en B.17.1.

Door de huurder van een in een rand- of taalgrensgemeente gelegen sociale woning die taalkennisvereiste als huurdersverplichting op te leggen, verplicht de beoogde regeling hem ook niet het Nederlands te gebruiken, noch in zijn betrekkingen met andere particulieren, noch in zijn betrekkingen met de verhuurder van de sociale woning. Er wordt dus ook geen afbreuk gedaan aan de vrijheid van taalgebruik, zoals die is gewaarborgd bij artikel 30 van de Grondwet.¹⁴

Ten aanzien van de huurders van in de rand- en taalgrensgemeenten gelegen sociale woningen die taalfaciliteiten wensen te genieten, rijst evenwel de vraag of een dergelijke taalkennisvereiste niet verder gaat dan redelijk is verantwoord. Die vraag zal hierna worden onderzocht (opmerking 7).

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Bestaanbaarheid met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet

6.1. De taalkennisvereiste waarin het ontwerp voorziet is niet langer een voorwaarde voor de inschrijving in het kandidatenregister en evenmin een voorwaarde voor de toegang tot een sociale huurwoning. De niet-naleving ervan kan niet langer leiden tot een beëindiging van de huurovereenkomst. Aldus houdt die taalkennisvereiste, in tegenstelling tot hetgeen thans het geval is, niet in dat de sociale huurder die niet aan die voorwaarde voldoet, het recht om een sociale woning te betrekken kan worden ontzegd of ontnomen.

Het voorgaande neemt niet weg dat die taalkennisvereiste een inmenging zou kunnen inhouden in het door artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet gewaarborgde recht op een behoorlijke huisvesting, vermits ze ertoe kan leiden dat een kandidaat-huurder die op de hoogte wordt gebracht van die huurdersverplichting,¹⁵ afziet van zijn inschrijving in het kandidatenregister of dat een huurder van een sociale huurwoning die niet aan die huurdersverplichting voldoet, afziet van zijn woning teneinde te vermijden dat hem administratieve geldboeten worden opgelegd.

De ontworpen regeling doet eveneens een verschil in behandeling ontstaan, enerzijds, tussen de huurder van een sociale woning die over het vereiste taalkennisniveau beschikt en, anderzijds, de huurder van een sociale woning die niet over dat niveau beschikt. Dat verschil in behandeling moet kunnen worden verantwoord in het licht van het bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Er moet worden onderzocht of de ontworpen regeling redelijk is verantwoord in het licht van de voormelde grondwetsbepalingen.¹⁶

¹⁴ Zie GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.15 en B.18.1.

¹⁵ In het ontworpen artikel 93, § 1, vijfde lid, van de Vlaamse Wooncode (artikel 3, 2°, van het ontwerp) wordt bepaald dat de verhuurder de kandidaat-huurder uitdrukkelijk op de hoogte moet brengen van de huurdersverplichting vermeld in het ontworpen artikel 92, § 3, eerste lid, 6°, van de Vlaamse Wooncode.

¹⁶ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.31.

6.2. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het ontwerp dezelfde wettige doelstellingen nastreeft als de bestaande regeling, namelijk de communicatie tussen de sociale huurder en de verhuurder en tussen de sociale huurders onderling te bevorderen en de veiligheid en de leefbaarheid van de wooncomplexen.

De taalkennisvereiste waarin door de ontworpen regeling wordt voorzien, kan worden beschouwd als een pertinente maatregel om dat doel te waarborgen. Dat is des te meer het geval nu, volgens de memorie van toelichting “[d]e huidige taalbereidheid (...) door veel SHM’s als ontoereikend en te vrijblijvend [wordt] ervaren. Onder meer een dwingend kader om aantoonbare taalkennis te toetsen wordt door een aantal SHM’s naar voor geschoven als mogelijke oplossing”.

Blijft de vraag of de ontworpen regeling evenredig is met het nagestreefde doel.

6.3. Zoals vermeld (opmerking 3) wijst het Grondwettelijk Hof er bij de beoordeling van het evenredige karakter van de verplichting om zijn bereidheid aan te tonen om Nederlands te leren, onder meer op dat “geen enkele resultaatsverbintenis kan worden opgelegd, zodat noch de effectieve taalkennis, noch het gebruik van de taal, nadat lessen werden gevolgd of een andere leervorm werd gebruikt, door de verhuurder kunnen worden geëist of gecontroleerd”.¹⁷

Door te bepalen dat de huurder van een sociale woning verplicht wordt over een taalvaardigheid te beschikken die overeenstemt met niveau A.1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen, voorziet de ontworpen regeling daarentegen wel in een resultaatsverbintenis.

Dat gegeven kan op zich beschouwd evenwel niet volstaan om te besluiten tot het onevenredige karakter van die maatregel. Bij de beoordeling van de evenredigheid, moet immers het geheel van de ontworpen regeling in ogenschouw worden genomen.

6.4.1. Daarbij dient vooreerst ermee rekening te worden gehouden dat de taalkennisvereiste waarin wordt voorzien, enkel als huurdersverplichting geldt, en niet als voorwaarde voor inschrijving in het kandidatenregister of als voorwaarde om toegelaten te worden tot een sociale woning en dat het niet naleven van deze huurdersverplichting niet kan leiden tot het beëindigen van de huurovereenkomst. In tegenstelling tot hetgeen thans het geval is, kan de sociale huurder die niet aan de taalkennisvereiste voldoet, het recht om een sociale woning te betrekken niet worden ontnomen. De aantasting van het recht op een behoorlijke huisvesting is zodoende veel minder groot.

6.4.2. Het vereiste niveau A.1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen is bovendien niet van die aard dat het overdreven moeilijk zou zijn aan die verplichting te voldoen of dat die vereiste niet in verhouding zou staan met de door de stellers van het ontwerp nagestreefde doelstelling.¹⁸ Dat niveau vormt het laagste niveau van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen en stemt overeen met het niveau van een

¹⁷ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.34.2.

¹⁸ Zie wat niveau B.1 en B.2 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen betreft: GwH 18 januari 2012, nr. 7/2012, B.14.4 en GwH 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.8.4.

basisgebruiker.¹⁹ Overigens wordt in de bestaande regeling reeds bepaald dat er bij het aanleren van het Nederlands wordt gestreefd naar een niveau dat overeenkomt met de richtwaarde A.1 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen.²⁰

6.4.3. Luidens het ontworpen artikel 92, § 3, eerste lid, 6°, van de Vlaamse Wooncode (artikel 2, 1°, van het ontwerp) bepaalt de Vlaamse Regering vanaf wanneer de huurder aan de taalkennisvereiste moet voldoen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de huurder van de sociale woning hiervoor enige tijd zal worden gelaten. Zo wordt opgemerkt dat sociale huurders “na een termijn die de Vlaamse Regering zal bepalen” moeten aantonen dat zij beschikken over een basistaalvaardigheid van het Nederlands en dat “[o]p die manier (...) de kandidaat-huurder tijdig de nodige stappen [kan] zetten om de basiskennis van het Nederlands te verwerven”. Die taalkennisvereiste geldt derhalve niet vanaf het begin van de huurovereenkomst.

De Vlaamse Regering zal er evenwel op moeten toezien dat, bij het bepalen van die termijn, de huurder van een sociale huurwoning die bij de aanvang van de huur niet over de nodige kennis van het Nederlands beschikt, een redelijke tijdsperiode wordt gegeven die hem in staat stelt om die taalkennis te verwerven. Aan een huurder zou immers geen administratieve geldboete kunnen worden opgelegd wanneer hij niet over de nodige tijd beschikt om aan te tonen dat hij voldoet aan de taalkennisvereiste.

Gevraagd wat hieromtrent in het te nemen uitvoeringsbesluit zal worden bepaald, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De decretale grondslag zal eerst moeten vaststaan, alvorens verdere uitvoering kan worden gegeven, maar de bedoeling is om de verplichting te laten ingaan vanaf 1 jaar nadat men huurder is geworden.”

6.4.4.1. In het ontworpen artikel 92, § 3, derde lid, van de Vlaamse Wooncode (artikel 2, 3°, van het ontwerp) wordt in een vrijstelling van de taalkennisvereiste voorzien als de huurder aantoont dat hij blijvend niet kan voldoen aan die verplichting, “omdat hij ernstig ziek is of een mentale of fysieke handicap heeft of over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt”.

Het is evenwel niet duidelijk wat wordt bedoeld met een huurder van een sociale huurwoning die “over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt”. Uit de tekst van het ontworpen artikel 92, § 3, derde lid, van de Vlaamse Wooncode vloeit alleszins voort dat het niet om een huurder gaat met een mentale of fysieke handicap. Er zal echter minstens in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt wat dan wel met deze categorie van huurders wordt bedoeld, zodat aan de hand van objectieve criteria – die leiden tot een redelijke invulling van deze categorie – kan worden bepaald wie al dan niet deze vrijstelling kan genieten.

6.4.4.2. In advies 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt dat het niet uitgesloten is dat andere personen, met name omwille van hun

¹⁹ Zie Nederlandse Taalunie, Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen: Leren, Onderwijzen, Beoordelen, 2008, 25.

²⁰ Artikelen 92, § 3, eerste lid, 6° en 7°, 93, § 1, tweede lid, 2° en 3°, en 95, § 1, eerste lid, 2° en 3°, van de Vlaamse Wooncode.

bijzondere sociale kenmerken, niet of slechts zeer moeilijk zullen kunnen voldoen aan de opgelegde verplichting.²¹

Uit de door de gemachtigde verstrekte antwoorden blijkt dat het de bedoeling zou zijn dat aan huurders van sociale woningen die tijdelijk niet in staat zijn om binnen de door de Vlaamse Regering bepaalde termijn het vereiste niveau Nederlands te halen “omwille van bewezen beroepsmatige, persoonlijke of medische redenen” of omdat “er niet tijdig een geschikte cursus beschikbaar [zou] zijn”, geen administratieve geldboete kan worden opgelegd. In de tekst van het ontwerp of in de memorie van toelichting wordt hieromtrent echter niets bepaald. Volgens de gemachtigde zal worden voorzien in een dergelijke regeling in het door de Vlaamse Regering te nemen uitvoeringsbesluit:

“Dit wordt opgevangen door het uitvoeringsbesluit. In het ontwerpdecreet krijgt de Vlaamse Regering de delegatie om te bepalen vanaf wanneer de huurder aan de verplichting moet voldoen en de wijze waarop de taalvaardigheid wordt vastgesteld. In het ontwerpbesluit zal worden opgenomen dat huurders die binnen de vooropgestelde termijn het vereiste niveau niet behaald hebben, maar die kunnen aantonen dat er nog geen geschikte cursus beschikbaar was of dit niet hebben kunnen behalen omwille van beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen, niet zullen gesanctioneerd worden en uitstel verkrijgen. De minister bepaalt de beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen. De voorgestelde casus zal vallen onder de persoonlijke redenen. Bij de taalbereidheidsvereiste zijn hieromtrent ook dergelijke uitzonderingen voorzien. Zo bepaalt artikel 3, vierde lid, 9° van het MB van 21 december 2007 waarvan sprake in vraag 12, bv.: Met persoonlijke redenen wordt bedoeld dat de persoon zich, naargelang van het geval, in één van de volgende situaties bevindt: 9° de persoon kan de lessen niet bijwonen wegens een gebrek aan kinderopvang. In dat geval kan het deelnemen aan de cursus NT2 voor een periode van telkens drie maanden worden opgeschorst. De persoon ontvangt na de opschortingsperiode een oproepingsbrief van het Huis van het Nederlands met een passend aanbod.

Maar met dergelijke of andere moeilijke situaties zal wel degelijk rekening gehouden worden door het verlenen van uitstel.”

Het zou inderdaad niet redelijk zijn om een administratieve geldboete op te leggen aan een huurder van een sociale woning die om beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen niet – weze het tijdelijk – aan de taalkennisvereiste kan voldoen. Het valt evenwel te betwijfelen of de machtiging aan de Vlaamse Regering om te bepalen “vanaf wanneer de huurder aan de verplichting moet voldoen” voldoende rechtsgrond biedt om uitstel te geven voor de voormelde gevallen. Die machtiging lijkt immers veeleer in te houden dat de Vlaamse Regering de termijn bepaalt binnen welke de huurder aan de taalkennisvereiste moet voldoen, niet om de gevallen te bepalen die gedurende een bepaalde termijn niet aan die vereiste moeten voldoen. Dat is des te meer het geval wanneer dat uitstel voor een zeer lange – of zelfs een onbepaalde – termijn zou gelden, waardoor het in de praktijk met een vrijstelling gelijkgesteld zou moeten worden.

Bijgevolg moet, teneinde de evenredigheid van de maatregel te waarborgen, de mogelijkheid om uitstel te verlenen indien een huurder aantoonde dat hij om beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen niet of zeer moeilijk aan de verplichting kan voldoen, in het

²¹ Adv.RvS 39.536/VR/3 van 24 januari 2006, *Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 824/1, 57, opmerking 5.3.2.

ontwerp zelf worden geregeld of moet er, minstens, in een uitdrukkelijke machtiging aan de Vlaamse Regering worden voorzien om een dergelijke regeling vast te stellen.²²

6.4.5. Uit de ontworpen regeling vloeit voort dat de niet-naleving van de taalkennisvereiste waarin wordt voorzien, enkel aanleiding kan geven tot een administratieve geldboete zoals bepaald in artikel 102*bis* van de Vlaamse Wooncode, dat niet wordt gewijzigd door het ontwerp.

Die sanctiemogelijkheid geldt reeds in de bestaande regeling ten aanzien van de huurder van een sociale woning die de verplichting bereid te zijn om Nederlands te leren niet naleeft. In arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008 heeft het Grondwettelijk Hof die administratieve geldboeten aanvaard, onder het voorbehoud dat eventuele sancties, in geval van weigering om Nederlands te leren, evenredig zijn met de hinder of de last die door die weigering is veroorzaakt.²³

In artikel 102*bis*, § 3, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode wordt dienaangaande bepaald dat er bij het opleggen van de administratieve geldboete geen kennelijke wanverhouding mag bestaan tussen de feiten die aan de administratieve geldboete ten grondslag liggen en de boete die op grond van die feiten wordt opgelegd. Dat wordt in de memorie van toelichting ook uitdrukkelijk bevestigd:

“Bij het opleggen van de geldboete wordt erover gewaakt dat de boete niet in wanverhouding is met de feiten die aan de grondslag van de beboeting liggen (bv. werd er al dan niet een inspanning geleverd, betreft het een eerste inbreuk, ...”

In de memorie van toelichting wordt ook gepreciseerd dat “[na] sanctionering (...) de toezichthouder de sociale huurder een nieuwe redelijke termijn [zal] opleggen waarbinnen de sociale huurder zal moeten aantonen aan de verplichting te voldoen. Als de huurder na de termijn die de toezichthouder bepaalt, nog niet voldoet aan die verplichting, volgt er een nieuwe ingebrekestelling, met mogelijk een nieuwe administratieve geldboete”.

Het zou kennelijk onredelijk zijn indien aan een huurder van een sociale huurwoning aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd omdat hij niet aan de taalkennisvereiste heeft voldaan, niet een redelijke termijn wordt gegeven die hem in staat stelt om alsnog aan te tonen dat hij over het vereiste taalvaardigheid beschikt. Zonder een dergelijke termijn zou immers een opeenvolging van administratieve geldboeten kunnen worden opgelegd, waarvan de totale omvang ertoe zou kunnen leiden dat het recht op behoorlijke huisvesting zelf in het gedrang komt.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat noch in het bestaande artikel 102*bis* van de Vlaamse Wooncode, noch in het ontwerp dienaangaande iets wordt bepaald. Weliswaar wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om te bepalen vanaf wanneer de huurder aan de

²² Ook al verbiedt artikel 23 van de Grondwet niet dat een dergelijke machtiging wordt verleend aan de Vlaamse Regering, er zal moeten worden op toegezien dat die machtiging betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van een maatregel waarvan het onderwerp door de decreetgever is aangegeven: zie o.m. GwH 31 juli 2013, nr. 110/2013, B.4; GwH 3 april 2014, nr. 62/2014, B.3.2; GwH 30 april 2015, nr. 47/2015, B.7.

²³ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.35.

taalkennisvereiste moet voldoen (ontworpen artikel 92, § 3, eerste lid, 6°, van de Vlaamse Wooncode; artikel 2, 1°, van het ontwerp), uit de memorie van toelichting blijkt echter dat, na het opleggen van een administratieve geldboete, niet de Vlaamse Regering maar de toezichthouder de termijn zou bepalen waarbinnen de huurder van de sociale huurwoning aan de taalkennisvereiste moet voldoen. De voormelde machtiging aan de Vlaamse Regering kan derhalve geen rechtsgrond bieden om de toezichthouder de bevoegdheid te geven de termijn te bepalen waarna een beboete huurder zal moeten aantonen dat hij over de vereiste taalvaardigheid beschikt. Bijgevolg moet in het ontwerp zelf in een dergelijke regeling worden voorzien of moet daartoe een opdracht aan de Vlaamse Regering worden gegeven.²⁴

6.4.6. Op grond van het voorgaande en onder voorbehoud van hetgeen in opmerkingen 6.4.3, 6.4.4.2 en 6.4.5 is vermeld, lijkt te kunnen worden aangenomen dat de ontworpen regeling evenredig is met het nagestreefde doel.

6.4.7. Het gegeven dat, zoals in de memorie van toelichting wordt bevestigd, “[d]ie verplichting geldt voor alle huurders (d.w.z. de referentiehurder, diens wettelijke of feitelijke partner, de meerderjarige kinderen en de meerderjarige personen die toetreden tot de sociale huurovereenkomst)”, lijkt niet tot een ander besluit te kunnen leiden. Die verplichting vloeit immers niet voort uit de beoogde regeling, maar uit de definitie van huurder van een sociale woning vermeld in artikel 2, § 1, 34°, van de Vlaamse Wooncode, zoals vervangen bij artikel 3, 6°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 31 mei 2013 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’.

Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest nr. 24/2015 van 5 maart 2015 de beroepen tot vernietiging van die bepaling verworpen, op grond van – onder meer – de volgende overwegingen:

“B.25.3. Door bij het bestreden decreet die verplichtingen door te trekken naar alle gebruikers van de sociale woondienst, streeft de decreetgever dezelfde doelstellingen na. Aldus beoogt hij de goede verstandhouding tussen huurder en verhuurder en het leefklimaat van de bewoners van de sociale wooncomplexen te verzekeren, zodat de bestreden maatregelen ook passen in het raam van het grondrecht op een behoorlijke huisvesting van die andere bewoners (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 1848/1, p. 8*).

B.26.1. De verplichting om de lopende huurovereenkomst te ondertekenen, en de verplichtingen die uit die ondertekening voortvloeien, zijn pertinent om de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen inzake communicatie en leefbaarheid te bewerkstelligen.

De decreetgever kon oordelen dat het doel van de bestreden bepalingen, dat erin bestaat de leefbaarheid in de sociale wooncomplexen te verbeteren, niet kon worden bereikt indien niet iedere gebruiker van de sociale woondienst actief zou deelnemen aan de verwezenlijking ervan.”

Het Hof was tevens van oordeel dat die maatregel niet onevenredig is met het door de decreetgever nagestreefde doel, onder meer op grond van de overweging dat “van de echtgen(o)ot(e) of wettelijk samenwonende partner niet [wordt] geëist dat op het ogenblik van de

²⁴ Waarbij, evenzeer, het onderwerp van die maatregel in het decreet moet worden aangegeven: zie voetnoot 22.

ondertekening van het huurcontract reeds effectief aan de voorwaarden inzake taalkennis of inburgering is voldaan, zodat hen niet om redenen die daarmee verband houden de toegang tot een sociale woning kan worden ontzegd. Er wordt van hen bij het aangaan van de huur wel het engagement gevraagd bereid te zijn om in de toekomst aan die voorwaarden te voldoen. De werkelijke bereidheid om Nederlands te leren en om het inburgeringstraject te volgen, kan derhalve slechts na enige tijd worden beoordeeld”.²⁵

Bij het bepalen van de termijn vanaf wanneer de huurder aan de taalkennisvereiste moet voldoen, zal hiermee rekening moeten worden gehouden. Inzonderheid zal in een afzonderlijke termijn moeten worden voorzien voor de persoon die na de aanvang van de huurovereenkomst op grond van artikel 2, § 1, 34°, van de Vlaamse Wooncode huurder van de sociale woning wordt.

7. Er dient nog te worden nagegaan of de ontworpen regeling evenredig is met het door de stellers van het ontwerp nagestreefde doel wat de huurders van in de rand- en taalgrensgemeenten gelegen sociale woningen die taalfaciliteiten wensen te genieten, betreft.

Zoals vermeld (opmerking 5.3) wordt in het ontworpen artikel 92, § 3, eerste lid, 6°, van de Vlaamse Wooncode (artikel 2, 1°, van het ontwerp), in algemene bewoordingen bepaald dat de huurder van de sociale huurwoning over een taalvaardigheid van het Nederlands moet beschikken die overeenstemt met niveau A.1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen, zodat die huurdersverplichting ook geldt voor de huurders van in de rand- en taalgrensgemeenten gelegen sociale woningen die taalfaciliteiten wensen te genieten.

Vermits de huurders van in de rand- en taalgrensgemeenten gelegen sociale woningen die taalfaciliteiten wensen te genieten, niet verplicht zijn het Nederlands te gebruiken in hun betrekkingen met de verhuurder van de sociale woning, kan de door de stellers van het ontwerp nagestreefde doelstelling om de communicatie tussen de sociale huurder en de verhuurder te bevorderen, die taalkennisvereiste niet verantwoorden.²⁶

Tenzij er kan worden aangetoond dat het bevorderen van de communicatie tussen de sociale huurders onderling en het verbeteren van de veiligheid en van de leefbaarheid van de wooncomplexen op zich een voldoende reden is om een taalkennisvereiste op te leggen aan de huurders van sociale woningen gelegen in de rand- en taalgrensgemeenten die gebruikmaken van de taalfaciliteiten, moeten de huurders van in de rand- en taalgrensgemeenten gelegen sociale woningen die taalfaciliteiten wensen te genieten, derhalve worden uitgezonderd van de taalkennisvereiste waarin door de beoogde regeling wordt voorzien.

B. Bestaanbaarheid met het door artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde wettigheidsbeginsel

8. In het ontworpen artikel 92, § 3, eerste lid, 6°, van de Vlaamse Wooncode wordt de Vlaamse Regering gemachtigd te bepalen vanaf wanneer de huurder aan de taalkennisvereiste

²⁵ GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.28.3.

²⁶ Zie GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.36.1-B.37.

moet voldoen en de wijze waarop de taalvaardigheid wordt vastgesteld (artikel 2, 1°, van het ontwerp). Luidens het ontworpen artikel 92, § 3, derde lid, van de Vlaamse Wooncode bepaalt de Vlaamse Regering de wijze waarop de huurder kan aantonen dat hij blijvend niet kan voldoen aan de taalkennisvereiste (artikel 2, 3°, van het ontwerp).

Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof verbiedt artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet, dat de bevoegde wetgevers de verplichting oplegt om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen en dat hen in staat stelt de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van dat recht, niet dat aan een regering machtigingen worden verleend, voor zover die machtigingen betrekking hebben op maatregelen waarvan het onderwerp duidelijk is aangegeven door de bevoegde wetgever.²⁷

In dit geval is aan die voorwaarde voldaan. Bijgevolg zijn de voormelde machtigingen bestaanbaar met het bij artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde wettigheidsbeginsel.

C. Bestaanbaarheid met het recht van de Europese Unie

9. In het voormelde arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008 heeft het Grondwettelijk Hof in verband met de bestaanbaarheid van de verplichting de bereidheid aan te tonen om Nederlands te leren, onder meer het volgende geoordeeld:

“B.44.1. Het recht op het vrije verkeer van werknemers en het beginsel van niet-discriminatie dat eraan is verbonden, verbieden de overheid niet bepaalde voorwaarden vast te stellen, onder meer op het gebied van taal, om bepaalde rechten te kunnen genieten die zijn verbonden aan het beginsel van vrij verkeer. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ‘kunnen nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden beperken, slechts gerechtvaardigd zijn wanneer zij aan vier voorwaarden voldoen : zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang, de verwezenlijking van het nagestreefde doel waarborgen en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is’ (HvJ, S. *Haim*, 4 juli 2000, C-424/97, § 57). Het staat in beginsel aan de nationale rechterlijke instanties om te onderzoeken of aan deze voorwaarden is voldaan, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid waarover zij beschikken om het Hof van Justitie te ondervragen in verband met de uitlegging van de toepasselijke bepalingen van Europees recht (*ibid.*, § 58).

B.44.2. Zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of de voorwaarde met betrekking tot de bereidheid om Nederlands te leren een maatregel is die de uitoefening van de vrijheid van verkeer beperkt, volstaat het te dezen vast te stellen dat de in het geding zijnde bepalingen gelden voor alle huurders en kandidaat-huurders van een sociale woning – ongeacht hun nationaliteit –, dat zij, om de redenen aangegeven in B.34.1 tot B.34.4, een doel nastreven dat kan worden beschouwd als een doel van algemeen belang, dat zij aangepast zijn om de verwezenlijking van dat doel te waarborgen en dat zij, rekening houdend met de in B.35 aangegeven interpretatie die eraan moet worden

²⁷ Zie de in voetnoot 22 aangehaalde rechtspraak.

gegeven door de Vlaamse Regering die ze ten uitvoer moet leggen, evenredig zijn met dat doel.”²⁸

Ofschoon het Grondwettelijk Hof bij de totstandkoming van dat oordeel gewag maakt van het gegeven dat het niet gaat om een resultaatsverbintenis,²⁹ komt het de Raad van State voor dat hetzelfde geldt voor de ontworpen regeling. Om de in opmerkingen 6.4.1 tot 6.4.5 uiteengezette redenen, en rekening houdend met de aldaar geformuleerde voorbehouden, kan immers worden aangenomen dat het gegeven dat die regeling wel in een resultaatsverbintenis voorziet, er niet toe leidt dat verder wordt gegaan dan voor het bereiken van het door de stellers van het ontwerp nagestreefde doel noodzakelijk is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

10. In het eerste lid van artikel 6 wordt verwezen naar, enerzijds, de datum van inwerkingtreding van artikel 2 “van dit decreet” en, anderzijds, de datum van inwerkingtreding “van dit decreet”. In het tweede lid wordt verwezen naar de datum van inwerkingtreding van artikel 2 “van dit decreet”.

Gelet op de samenhang tussen de artikelen van het ontwerp, zullen evenwel alle artikelen van het aan te nemen decreet op dezelfde datum in werking moeten treden. Het heeft derhalve geen zin om een onderscheid te maken tussen de datum van inwerkingtreding van artikel 2 “van dit decreet” en de datum van inwerkingtreding “van dit decreet”.

Men schrijve dan ook steeds “de datum van inwerkingtreding van dit decreet”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

²⁸ Zie ook GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.37.1-B.37.2.

²⁹ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.43.2 en GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.36.2.