



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.230/3
van 30 november 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed 'tot wijziging van diverse ministeriële besluiten door de totstandkoming van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021'

Op 3 november 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van diverse ministeriële besluiten door de totstandkoming van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 november 2020. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Pierre BARRA en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur, en Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 november 2020.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed strekt ertoe in dertig ministeriële besluiten de verwijzingen naar het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ en naar besluiten van de Vlaamse Regering ter uitvoering van die code te vervangen door verwijzingen naar de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021¹.

Er wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om het 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’ ook aan te passen aan de gewijzigde technische verslagen woningkwaliteit (artikel 41 van het ontwerp) en om het ministerieel besluit van 10 juni 2014 ‘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’ ook aan te passen aan de wijzigingen van de bepalingen inzake de huursubsidies (artikelen 75 tot 87).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2021 (artikel 116).

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3.1. Krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State onderwerpen onder meer de leden van de gemeenschaps- of gewestregeringen aan het met redenen omklede advies van de afdeling Wetgeving de tekst van alle ontwerpen van reglementaire besluiten. Reglementaire besluiten in de zin van die wetsbepaling zijn besluiten waarbij algemene regels worden uitgevaardigd die toepasselijk zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen of op een onbepaalde groep van rechtsonderhorigen die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden en niet alleen op één van hen of op een naar aantal beperkte groep. Het gaat met andere woorden om besluiten die nieuwe, dwingende voorschriften bevatten die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen, dan wel op een

¹ Dit besluit is nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

onbepaalde groep, niet individualiseerbare, rechtsonderhorigen die zich in eenzelfde objectieve toestand bevinden.²

Evenmin wordt als reglementair beschouwd, een besluit dat geen in abstracte en onpersoonlijke bewoordingen gestelde bepalingen bevat waarmee een algemene regel wordt geformuleerd die voor een onbepaald aantal gevallen geldt, en dat louter uitwerking heeft op het niveau van de interne organisatie van het bestuur zonder daarbij een wijziging in te houden van de materiële rechtsregels die gelden voor dat bestuur en zonder rechtstreeks te raken aan de rechtstoestand van de betrokken ambtenaren of van enige andere persoon.³

3.2. Opdat een om advies voorgelegde ontwerptekst als “reglementair” in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zou kunnen worden beschouwd, dient die tekst, zoals in opmerking 3.1 is uiteengezet, rechtsregels, met andere woorden dwingende voorschriften, te bevatten, hetgeen impliceert dat die voorschriften de algemeenheid van de rechtsonderhorigen of van één of meer categorieën van rechtsonderhorigen dienen te betreffen. Die rechtsregels moeten bovendien nieuw zijn. Wanneer een besluit geen nieuwe dwingende voorschriften toevoegt aan de bestaande rechtsordening, maar enkel neerkomt op de toepassing in een concreet geval van reeds bestaande normen, betreft het geen “reglementair besluit” in de zin van het voormelde artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State.⁴

Ontwerpbesluiten die zich ertoe beperken een bepaalde rechtsregel op concrete situaties toepasselijk te verklaren, zonder zelf enige nieuwe norm in te voeren, kunnen niet als reglementair in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State worden beschouwd.

3.3. De bepalingen in de hoofdstukken 1 tot 9 en 11 tot 13 van het ontwerp strekken tot wijziging van ministeriële besluiten waarin woonvernieuwingsgebieden en woningbouwgebieden worden aangeduid als ‘bijzonder gebied’⁵ als bedoeld bij artikel 5.209 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021. Met die ministeriële besluiten wordt niet beoogd om nieuwe regels aan

² Zie ook adv.RvS 55.835/VR van 2 april 2014 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de vaststelling van het rooilijnplan 1M3D8E G 024931 01’, opmerking 3.2, en adv.RvS 57.016/3 van 20 februari 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 13 maart 2015 ‘tot aanpassing van diverse besluiten inzake gezondheidszorg ter uitvoering van de besparingsmaatregel’, opmerking 2.

Zie ook M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Raad van State II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, p. 120, nr. 175; J. SALMON, J. JAUMOTTE en E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, I, Brussel, Bruylant, 2012, p. 199-205, nrs. 85.1 en 85.2; zie ook *Raad van State, Jaarverslag 2008-2009*, 35.

³ Zie ook adv.RvS 51.122/3 van 11 april 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 2012 ‘houdende wijziging van diverse besluiten wat betreft de integratie van de beleidsondersteunende opdrachten inzake onroerend erfgoed in het agentschap Onroerend Erfgoed’, opmerking 7.

⁴ Zie Raad van State, *Jaarverslag 2008-2009*, p. 35 e.v.

⁵ Artikel 5.76, §1, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 bepaalt dienaangaande: “Onverminderd het eerste lid, krijgen het VWF, Vlabinvest apb, de sociale huisvestingsmaatschappijen binnen hun werkgebied, en de gemeenten op hun grondgebied, een recht van voorkoop op: (...)

3° een perceel, bestemd voor woningbouw, dat gelegen is in een door de Vlaamse Regering te bepalen bijzonder gebied.”

de bestaande rechtsordening toe te voegen of hiervan af te wijken, maar worden enkele concrete situaties aangewezen waaraan door andere rechtsregels rechtsgevolgen worden verbonden.

In die omstandigheden kunnen de bepalingen in de hoofdstukken 1 tot 9 en 11 tot 13 van het ontwerp niet worden beschouwd als reglementair in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State. De Raad van State is dan ook niet bevoegd om er advies over te geven.

3.4. Hetzelfde geldt voor de bepalingen van hoofdstuk 19 van het ontwerp, die strekken tot wijziging van het ministerieel besluit van 23 mei 2014 ‘houdende actualisatie van de lijst van gemeenten, vermeld in artikel 4, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2012 tot bepaling van de nadere regeling met betrekking tot het Rollend Grondfonds’. In dat besluit worden immers enkel, ter uitvoering van artikel 4, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2012 ‘tot bepaling van de nadere regeling met betrekking tot het Rollend Grondfonds’, de gemeenten bepaald waarin de middelen van het Rollend Grondfonds kunnen worden aangewend.

3.5. De bepalingen van de hoofdstukken 24 en 25 van het ontwerp strekken tot wijziging van ministeriële besluiten waarin wordt bepaald bij welke sociale huisvestingsmaatschappijen een tweede visitatie wordt gepland en in welke periode die zal gebeuren. Die besluiten zijn derhalve niet van toepassing op een onbepaalde groep van rechtsonderhorigen die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden, maar alleen op een naar aantal beperkte groep van hen, namelijk de in die besluiten bij naam vermelde sociale huisvestingmaatschappijen.

Bijgevolg kunnen ook de bepalingen in de hoofdstukken 24 en 25 van het ontwerp niet worden beschouwd als reglementair in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State. De Raad van State is dan ook niet bevoegd om er advies over te geven.

3.6. Hetzelfde geldt voor de bepalingen van hoofdstuk 30 van het ontwerp, die strekken tot wijziging van het ministerieel besluit van 12 december 2019 ‘houdende de subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid voor de periode 2020-2025’. In dat besluit worden immers de intergemeentelijke projecten bepaald waaraan een subsidie wordt toegekend ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid voor de periode 2020-2025.

3.7. Er moet worden besloten dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is wat de bepalingen van de hoofdstukken 1 tot 9, 11 tot 13, 19, 24, 25 en 30 van het ontwerp betreft.

Die bepalingen van het ontwerp die niet reglementair van aard zijn moeten in een afzonderlijk ontwerp worden ondergebracht, vermits bepalingen met individuele strekking niet mogen worden opgenomen in een regelgevende tekst.⁶

⁶ Omzendbrief betreffende de Wetgevingstechniek VR 2019/4, aanwijzing 122.

RECHTSGROND

4. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef vermelde bepalingen, onder voorbehoud van het volgende.

Voor de bepalingen van hoofdstuk 14 van het ontworpen besluit moet in tweede orde rechtsgrond worden gezocht in de artikelen 6.2, eerste lid,⁷ 6.12, eerste lid,⁸ 6.19,⁹ 6.20¹⁰ en 6.23¹¹ van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Voor de bepalingen van hoofdstuk 15 van het ontworpen besluit moet in tweede orde rechtsgrond worden gezocht in artikel 6.6 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Voor de bepalingen van hoofdstuk 16 van het ontworpen besluit moet in tweede orde rechtsgrond worden gezocht in artikel 6.12 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

In de aanhef moet bijgevolg ook naar de voormelde bepalingen van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 worden verwezen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁷ Voor de artikelen 37 en 38 van het ontworpen besluit.

⁸ Voor artikel 41 van het ontworpen besluit.

⁹ Voor artikel 42 van het ontworpen besluit.

¹⁰ Voor de artikelen 39, 40, 44 en 45 van het ontworpen besluit.

¹¹ Voor artikel 43 van het ontworpen besluit.