



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 67.336/3

van 1 juli 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot
codificatie van de decreten betreffende het Vlaamse woonbeleid'

Op 30 april 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, verlengd tot 1 juli 2020, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot codificatie van de decreten betreffende het Vlaamse woonbeleid’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 juni 2020. 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 Githa SCHEPPERS, eerste auditeur, en Katrien DIDDEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juli 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 Regering strekt tot codificatie van:

- hoofdstuk II van het decreet van 25 juni 1992 ‘houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992’;

- afdeling 2 van hoofdstuk VIII van het decreet van 22 december 1995 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996’;

- het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode);

- de bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ die betrekking hebben op het Vlaamse woonbeleid;

- hoofdstuk 9 van het decreet van 23 december 2011 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2012’;

- het decreet van 28 maart 2014 ‘houdende een subsidie voor investeringen in residentiële woonwagenterreinen en doortrekkersterreinen voor woonwagenbewoners’.

Het ontwerp van codificatie bestaat uit de volgende acht boeken:

- boek 1: inleidende bepalingen
- boek 2: organisatie van het woonbeleid
- boek 3: woningkwaliteitsbewaking
- boek 4: woonfactoren
- boek 5: instrumenten van het woonbeleid
- boek 6: sociale huur
- boek 7: toekomstige wijzigingen
- boek 8: slotbepalingen.

Daarnaast bevat het ontwerp vier bijlagen: een inhoudsopgave (bijlage 1), een overzicht van de bepalingen die niet zijn opgenomen in de codificatie (bijlage 2), een concordantietabel (bijlage 3) en een verantwoordingsnotitie (bijlage 4).

De codificatie heeft als opschrift “de decreten over het Vlaamse woonbeleid, gecodificeerd op (datum)” en wordt aangehaald als “Vlaamse Codex Wonen van 2020” (artikel 2 van het ontwerp).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 oktober 2020 (artikel 3), net zoals de ontworpen codificatie, met uitzondering van boek 7 ervan, dat in werking treedt op 1 januari 2021 (artikelen 8.73 en 8.74 van de ontworpen Vlaamse Codex Wonen van 2020).

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 112 van de Vlaamse Wooncode. Bij die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de bepalingen van de Vlaamse Wooncode en van een aantal wetten en decreten, als ze betrekking hebben op het Vlaamse woonbeleid en op de instellingen en besturen die daarbij betrokken zijn, te codificeren.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Boek 7 van de ontworpen codificatie bevat een aantal toekomstige wijzigingen aan de Vlaamse Codex Wonen van 2020. Het gaat om wijzigingen van in de codificatie opgenomen bepalingen door het decreet van 29 maart 2019 ‘tot wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013’. Hiertoe bevat de ontworpen codex ook reeds enkele artikelen die worden “voorbehouden voor toekomstig gebruik”.

De in boek 7 van de Vlaamse Codex Wonen van 2020 vervatte wijzigingen treden in werking op 1 januari 2021 (ontworpen artikel 8.74 van de Vlaamse Codex Wonen van 2020), terwijl de overige bepalingen van die codex in werking treden op 1 oktober 2020 (ontworpen artikel 8.73 van de Vlaamse Codex Wonen van 2020).

4.2. In een codificatie horen in beginsel geen wijzigingsbepalingen thuis.¹ Bovendien is het in beginsel niet nodig om voor de codificatie zelf een specifieke datum van inwerkingtreding vast te stellen.²

¹ Adv.RvS 53.540/1 van 12 juli 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013 ‘tot codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs, opmerking 39.

² Omzendbrief ‘betreffende de Wetgevingstechniek’ VR 2019/4 van 25 oktober 2019, aanwijzing 276.

Gevraagd waarom er toch wordt gekozen voor de voormelde data van inwerkingtreding, en waarom er in voorkomend geval niet voor wordt geopteerd om alle bepalingen van de ontworpen codex in werking te laten treden op 1 januari 2021, antwoordde de gemachtigde:

“Het klopt dat voor de codificatie zelf geen specifieke datum van inwerkingtreding moet worden vastgesteld, omdat de algemene regels voor de inwerkingtreding van toepassing zijn. Er werd echter voor geopteerd om toch een datum van inwerkingtreding te bepalen en wel om volgende reden. Van de codificatie van de Vlaamse Wooncode werd van de gelegenheid gebruik gemaakt om ook alle uitvoeringsbesluiten van de decreten die bij de codificatie betrokken zijn, op te nemen in één uitvoeringsbesluit. Dat eengemaakt uitvoeringsbesluit moet vervolgens uitvoering geven aan de nieuwe Vlaamse Codex Wonen. Ter informatie geven we alvast mee dat dat regelgevend initiatief op vrijdag 5 juni ll. principieel werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Aangezien het wenselijk is dat beide besluiten, namelijk zowel de codificatie, als dat eengemaakt uitvoeringsbesluit, op dezelfde datum in werking treden, werd ervoor gekozen om een vaste datum te prikken.

Die datum is momenteel nog bepaald op 1 oktober 2020. De redenering luidde dat een codificatie bij voorkeur zo snel mogelijk na het opstarten van de legislatuur wordt doorgevoerd. Op die manier is er nog voldoende tijd om nieuwe regelgevende dossiers op te starten en uitvoering te geven aan het regeerakkoord. Bovendien moet een snelle inwerkingtreding verhinderen dat er interferentie dreigt met reeds opgestarte beleidsdossiers. Niettemin kunnen we de suggestie om de datum van inwerkingtreding te verplaatsen naar 1 januari 2021 zeker en vast volgen, zodat de wijzigingen van het decreet van 29 maart 2019 in één beweging kunnen worden meegenomen”.

4.3. Het strekt inderdaad tot aanbeveling om, in de plaats van boek 7 van de ontworpen codificatie, de wijzigingen die het decreet 29 maart 2019 met ingang van 1 januari 2021 aanbrengt in bepalingen die in de ontworpen codificatie worden opgenomen, te integreren in die bepalingen zelf, en de hele codex dan in werking te laten treden op 1 januari 2021.

5. Ook deel 1 van boek 8 van de ontworpen codificatie bevat een aantal wijzigingsbepalingen, waarbij in verschillende decreten verwijzingen naar bepalingen die in de Vlaamse Codex Wonen van 2020 worden opgenomen, worden aangepast.

Om te vermijden dat deze wijzigingsbepalingen permanent in de codificatie blijven staan, waar ze zoals vermeld niet thuishoren, strekt het tot aanbeveling om dit deel over te hevelen naar het ontwerp waaromtrent de Raad van State advies 67.333/3³ geeft. In de aanhef van dat ontwerp moet dan zowel naar advies 67.333/3 als naar het thans voorliggende advies worden verwezen.

6. Artikel 112 van de Vlaamse Wooncode, dat zoals vermeld rechtsgrond biedt voor de ontworpen codificatie, voorziet niet in de bekrachtiging ervan door de decreetgever. Volgens de gemachtigde is de steller van het ontwerp dan ook niet onmiddellijk zinnens om de ontworpen codificatie door de decreetgever te laten bekrachtigen. Nog volgens de gemachtigde wordt niet

³ Adv.RvS 67.333/3 van 1 juli 2020 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering door de totstandkoming van de Vlaamse Codex Wonen van 2020’.

voorzien in de gelijktijdige opheffing van de teksten die in de codificatie opgenomen zijn, en dit om de volgende redenen:

“Artikel 112 van de Vlaamse Wooncode verleent aan de Vlaamse Regering een machtiging om over te gaan tot codificatie. In die machtiging wordt niet vereist dat de codificatie wordt bekrachtigd, opdat ze geldig zou zijn. Een bekrachtiging is juridisch dus niet verplicht. Het uitgangspunt bij de codificatieoefening was bovendien om geen afwijkingen te voorzien tussen de oorspronkelijke tekst en de codificatie. Twijfel over de overeenstemming tussen beide teksten zou dan ook niet mogelijk mogen zijn.”

Hij voegde daar nog het volgende aan toe:

“Op dit ogenblik zijn er nog geen plannen om de in de codificatie opgenomen teksten op te heffen via een bekrachtiging door de decreetgever. Zoals reeds werd aangegeven, [is] een bekrachtiging niet verplicht opdat de codificatie rechtsgeldig uitwerking heeft. Dit neemt niet weg dat later alsnog kan worden overgegaan tot bekrachtiging, maar dat zal bij voorkeur gebeuren in overleg met het beleidsdomein omgeving, gelet op de verbondenheid tussen beide domeinen in het grond- en pandendecreet.”

De bekrachtiging van de ontworpen codificatie, samen met de gelijktijdige afschaffing van de wetgevende teksten die erin opgenomen zijn, heeft nochtans verscheidene voordelen.⁴ Zo worden eventuele twijfels omtrent de overeenstemming van de gecodificeerde tekst met de oorspronkelijke tekst uit de weg geruimd,⁵ zodat de rechter dat aspect niet meer hoeft te toetsen. Ook worden de wetgevende teksten die in de codificatie zijn verwerkt en die overbodig zijn geworden, formeel uit de rechtsorde verwijderd.

Het strekt dan ook tot aanbeveling om de ontworpen codificatie alsnog door de decreetgever te laten bekrachtigen.

7. Bepaalde verwijzingen in de ontworpen codex gebeuren niet consequent op dezelfde manier. Zo wordt er binnen boek 3 verwezen naar de bepalingen van “boek 3”⁶ terwijl binnen boek 6 wordt verwezen naar “dit boek”.⁷ Ook wordt de ontworpen codificatie binnen de tekst zelf ervan soms aangeduid als “deze codex”⁸ en in andere gevallen als “de Vlaamse Codex Wonen van 2020”.⁹

⁴ Zie o.m. adv.RvS 47.188/1 van 10 december 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010 ‘houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs’; adv.RvS 49.119/1 van 10 maart 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013 ‘tot codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs’.

⁵ Zie in dat verband overigens de opmerkingen 10.1.1 tot 10.3.

⁶ Zie bijvoorbeeld de ontworpen artikelen 3.1, § 2, 3.8, 3.9 en 3.52 van de Vlaamse Codex Wonen van 2020.

⁷ Zie bijvoorbeeld de ontworpen artikelen 6.2 en 6.3 van de Vlaamse Codex Wonen van 2020

⁸ Zie bijvoorbeeld de ontworpen artikelen 1.3, § 1, eerste lid, 2.27, 4.5 en 4.7 van de Vlaamse Codex Wonen van 2020.

⁹ Zie bijvoorbeeld de ontworpen artikelen 1.4, 2.38, 4.36 en 4.75 van de Vlaamse Codex Wonen van 2020

Aangezien de uniformiteit van de terminologie toch een van de hoofddoelstellingen van een codificatie is, moet de ontworpen codificatie vanuit dit oogpunt nog eens grondig worden herbekeken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. In de rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef moet als volgt worden verwezen naar het voorliggende advies van de Raad van State:¹⁰ “De Raad van State heeft advies 67.336/3 gegeven op 1 juli 2020, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.”

Ontworpen Vlaamse Codex Wonen van 2020

Artikel 1.3

9. In het ontworpen artikel 1.3, § 1, eerste lid, 59°, f, van de Vlaamse Codex Wonen van 2020 moet worden verwezen naar de wet van 5 juli (in plaats van “juni”) 1956 ‘betreffende de wateringen’.

10.1.1. In het ontworpen artikel 1.3, § 1, eerste lid, 75°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2020 wordt het begrip “zakelijk gerechtigde” gedefinieerd als “de houder van een van de volgende zakelijke rechten: a) de volle eigendom; b) het recht van opstal of van erfpacht; c) het vruchtgebruik”. Deze definitie wordt overgenomen uit artikel 1.2, eerste lid, 28°, van het decreet van 27 maart 2009.

Ingevolge artikel 3 van het decreet van 29 maart 2019 wordt met ingang van 1 januari 2021 in artikel 2, § 1, eerste lid, 10°*bis*, van de Vlaamse Wooncode het begrip “houder van het zakelijk recht” gedefinieerd als “de persoon of de personen met een recht van volle eigendom, opstal, erfpacht of vruchtgebruik met betrekking tot een gebouw of een woning”. Artikel 7.9 van de ontworpen codificatie strekt ertoe die definitie als artikel 3.10 in de ontworpen Vlaamse Codex Wonen van 2020 in te voegen. Volgens die bepaling zal die definitie evenwel enkel van toepassing zijn op deel 4 van boek 3 van de ontworpen codex.

De gevolgde werkwijze leidt tot verwarring, aangezien de definitie van het begrip “houder van het zakelijk recht” in wat artikel 3.10 van de Vlaamse Codex Wonen van 2020 zal worden, zeer nauw aanleunt bij de definitie van het begrip “zakelijk gerechtigde” in het ontworpen artikel 1.3, § 1, eerste lid, 75°, van dezelfde codex. Bovendien valt de definitie van “houder van het zakelijk recht” in wat artikel 3.10 van de Vlaamse Codex Wonen van 2020 zal worden, door deze werkwijze niet onder de machtiging aan de Vlaamse Regering waarin artikel 1.3, § 1, tweede lid, van diezelfde codex voorziet om de betekenis van de in het eerste lid

¹⁰ Omzendbrief ‘betreffende de Wetgevingstechniek’ VR 2019/4 van 25 oktober 2019, aanwijzing 83, 4°.

van die bepaling vermelde begrippen nader te omschrijven, terwijl de Vlaamse Regering wel over een dergelijke machtiging beschikt voor het met ingang van 1 januari 2021 ingevoegde artikel 2, § 1, eerste lid, 10°*bis*, van de Vlaamse Wooncode.¹¹

10.1.2. Voorts zal ook voor titel 4 ('Register van verwaarloosde woningen en gebouwen') van deel 2 van boek 2 van de ontworpen Vlaamse Codex Wonen van 2020 een bijzondere definitie van het begrip "houder van het zakelijk recht" gelden. Het ontworpen artikel 2.15 van die Codex, dat een overname is van artikel 24, 9°, van het decreet van 22 december 1995, bepaalt immers dat "[v]oor de toepassing van deze titel" onder "houder van het zakelijk recht" wordt verstaan: "de persoon, vermeld in artikel 2.5.2.0.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013".

Het eerste lid van de laatstvermelde bepaling luidt:

"De belastingplichtige van de heffing is degene die de houder is van een van de volgende zakelijke rechten met betrekking tot een woning op het ogenblik dat elke opeenvolgende periode van twaalf maanden na de opname in de inventaris verstreken is:

- 1° de volle eigendom;
- 2° het recht van opstal of van erfpacht;
- 3° het vruchtgebruik."

10.2. Aan de gemachtigde is gevraagd waarom geopteerd werd voor deze werkwijze, nu de verschillende definities in se betrekking lijken te hebben op hetzelfde juridisch begrip. De gemachtigde antwoordde hierop:

"De definities 'houder van een zakelijk recht' en 'zakelijk gerechtigde' hebben in se betrekking op hetzelfde. Om redenen van eenvoud zou het inderdaad aangewezen zijn om beide begrippen samen te voegen. Er was evenwel twijfel of dit toegelaten was in het kader van een codificatie, waarin er zo weinig mogelijk wijzigingen aan de oorspronkelijke tekst mogen worden aangebracht."

10.3. Het is inderdaad aangewezen om in een definitie te voorzien die van toepassing is voor de gehele codex. Artikel 112 van de Vlaamse Wooncode lijkt hier wel degelijk rechtsgrond voor te bieden, vermits in punt 3 van het tweede lid van die bepaling de Vlaamse Regering gemachtigd wordt om "zonder afbreuk te doen aan de beginselen die in de te codificeren bepalingen opgenomen zijn, de redactie ervan [te] wijzigen om ze onderling te doen overeenstemmen en eenheid in de terminologie te brengen". De voorgestelde wijziging is niet van aard afbreuk te doen aan de beginselen van de te codificeren bepalingen.

Overigens zou de bekrachtiging van de ontworpen codificatie (opmerking 6) elke twijfel, voor zover die al bestaat, omtrent het rechtmatig karakter van de wijzigingen die een eengemaakte definitie van het begrip "houder van een zakelijk recht" zou inhouden ten opzichte van de bestaande definities, wegnemen.

¹¹ Zie immers artikel 2, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de betekenis van "bovenvernoemde begrippen" nader kan omschrijven.

Artikel 2.24

11. In het ontworpen artikel 2.24, § 2, vierde lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2020 moet worden verwezen naar “sociale woonorganisaties, vermeld in het tweede lid” (in plaats van “sociale woonorganisaties, vermeld in het eerste lid”).

Artikel 2.33

12.1. In het ontworpen artikel 2.33, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2020 schrijve men “bij deze codex”¹² (in plaats van “bij dit decreet”).

12.2. In het ontworpen artikel 2.33, § 2, eerste lid, 4°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2020 dient het woord “huurwoningen” eenmaal te worden geschrapt.

Artikel 3.26

13. In het ontworpen artikel 3.26, tweede lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2020 dient de zinsnede “boek 3, deel 5, titel 8” te worden vervangen door de zinsnede “deel 8 van dit boek”.¹³

Artikelen 3.40 tot 3.44

14. In de ontworpen artikelen 3.40 tot 3.44 van de Vlaamse Codex Wonen van 2020 worden alle verwijzingen naar de bevoegdheden van de toezichthouder geschrapt.

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

“Artikel 3.41 t.e.m. 3.44 van de Vlaamse Codex Wonen correspondeert met artikel 2, §§5-8 van de Vlaamse Wooncode. Artikel 2, §§5-8 van de Vlaamse Wooncode kent zowel de wooninspecteur, als de toezichthouder een aantal bevoegdheden toe. Bij de codificatie werd ervoor gekozen om deze bepalingen te plaatsen bij zowel boek 3 waarin de bevoegdheden van de wooninspectie worden vermeld, als bij de onderdelen waarin de bevoegdheden van de toezichthouder worden vermeld (art. 4.82, 4.83, 4.84 en 6.53). In boek 3 werd dan telkens de verwijzing naar de toezichthouder geschrapt, terwijl in de bepalingen bij de toezichthouder de verwijzing naar de wooninspecteur werd geschrapt.”

Het ontworpen artikel 3.41, tweede lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2020 bevat evenwel nog een verwijzing naar de toezichthouder. In deze bepaling dient de zinsnede “de toezichthouder of” te worden geschrapt.

¹² Of, gelet op opmerking 7, “bij deze Vlaamse Codex Wonen van 2020”.

¹³ Of, gelet op opmerking 7, “deel 8 van boek 3”.

Artikel 8.71

15. In het ontworpen artikel 8.71 van de Vlaamse Codex Wonen van 2020 dient de zinsnede “artikel 4.36, eerste lid,” te worden vervangen door “artikel 4.36, § 1, eerste lid,” en de zinsnede “artikel 4.36, derde lid” door “artikel 4.36, § 1, derde lid.”

Artikel 8.72

16. In artikel 8.72 dient het woord “op” tussen de woorden “vervangen” en “opgeheven” te worden vervangen door het woord “of”.

Bijlage 3

17. In de concordantietabel in bijlage 3, g), moet de verwijzing bij het ontworpen artikel 5.106, § 1, tweede lid van de Vlaamse Codex Wonen van 2020 worden verbeterd. Deze bepaling herneemt immers artikel 41, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode (in plaats van “artikel 42, § 2, tweede lid”).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT