



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.965/1/V
van 12 augustus 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 3 en 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen-Vlaanderen en boek 3 en boek 5 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021’

Op 18 juli 2022 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, van rechtswege verlengd tot 1 september 2022,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 3 en 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen-Vlaanderen en boek 3 en boek 5 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 9 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Geert DEBERSAQUES, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Kaat LEUS, staatsraad, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 augustus 2022.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er vooreerst toe uitvoering te geven aan enkele delegaties aan de Vlaamse Regering in het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019¹. Hiertoe worden wijzigingen aangebracht in het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen Vlaanderen’ en het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 (de artikelen 1, 2, 3° tot 5°, 7 en 14 van het ontwerp). Deze wijzigingen zijn bedoeld om in werking te treden op 1 januari 2023 (artikel 22).

De overige wijzigingen hebben betrekking op de veiligheidsnormen van woningen en de procedure tot ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring of overbewoondverklaring zoals geregeld in boek 3 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, alsook op de procedure tot het bekomen van bepaalde tegemoetkomingen zoals geregeld in boek 5 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021.

RECHTSGROND

3.1. De artikelen 1 en 2 van het ontwerp, die het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen Vlaanderen’ wijzigen, vinden rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en in de artikelen 2, 1° en 17°, 23, §§ 1 en 2, 26, § 1, en 72, §1, van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019.

3.2. De ontworpen wijzigingen aan de procedurele bepalingen van boek 3 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 (artikelen 3, 4, 5, 7 en 8 tot 13) vinden, onder voorbehoud van wat hierna wordt gesteld onder de opmerkingen 4.1 en 4.2, rechtsgrond in de artikelen 3.18 en 3.29 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

3.3. De wijzigingen aan de veiligheidsnormen (artikel 6 van het ontwerp), vinden rechtsgrond in artikel 3.1, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

¹ Ingevolge de wijziging van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 bij decreet van 9 juli 2021 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’, wordt het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019, met uitzondering van artikel 22, § 2, van dit kaderdecreet, vanaf 1 januari 2023 van toepassing op de handhaving van de woningkwaliteitsbewaking, vermeld in boek 3 van de voormelde codex .

3.4. Artikel 14 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 9, § 1, en artikel 20, § 6, van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019 gelezen in samenhang met de algemene bevoegdheid tot uitvoering van de decreten, die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

3.5. De ontworpen wijzigingen aan boek 5 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 (artikelen 15 tot 21) vinden rechtsgrond in de artikelen 5.72, § 1, 5.73 en 5.74 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

4.1. Artikel 9, 2°, van het ontwerp voegt een aantal vormvereisten in waaraan het administratief beroep² tegen de beslissing van de burgemeester of het stilzwijgen van de burgemeester inzake de ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring op straffe van niet-ontvankelijkheid van het administratief beroep op cumulatieve wijze moet voldoen.

Naast de, reeds in artikel 3.17, § 1, tweede lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, op straffe van niet-ontvankelijkheid bepaalde voorwaarde dat het beroep moet worden ingediend met een beveiligde zending, wensen de stellers van het ontwerp deze vereiste aan te vullen met onder meer de volgende vormvereisten waaraan het beroep eveneens op straffe van ontvankelijkheid op cumulatieve wijze moet voldoen:

- de vermelding van de motieven van het beroep waar dit in het oorspronkelijke artikel niet op straffe van ontvankelijkheid is voorgeschreven;
- de uitdrukkelijke vermelding dat het om een beroep in de procedure tot ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring gaat;
- de vermelding van het adres van de woning;
- de vermelding van de datum van de eventuele beslissing van de burgemeester.

Voor deze aanvulling van de formele vereisten waaraan het beroep moet voldoen, wordt ten onrechte rechtsgrond gezocht in artikel 3.18 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. Die bepaling luidt:

“De Vlaamse Regering kan nadere formele en procedurele regels bepalen voor de toepassing van deze titel.”

De machtiging om “nadere formele en procedure regels” te bepalen voor het administratief beroep omvat ook het vaststellen van de gevolgen die gehecht moeten worden aan een procedureel verzuim. Die gevolgen mogen echter niet van die aard zijn dat ze niet meer in een redelijk evenredigheidsverband staan tot het verzuim dat er aanleiding toe geeft.³ Het niet

² De mogelijkheid om administratief beroep in te stellen tegen de beslissing van de burgemeester of het stilzwijgen van de burgemeester inzake de ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring is vastgelegd in de artikelen 3.14 en 3.15 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. Deze artikelen bepalen tevens de termijn waarbinnen het beroep moet worden ingesteld.

³ Adv.RvS 27.569/3 van 12 mei 1998 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 1998 ‘houdende vaststelling van de procedure voor het Vlaams Commissariaat voor de Media en houdende aanvullende kwalificatiecriteria en voorwaarden voor de erkenning van particuliere radio-omroepen’ (opmerking bij

ontvankelijk verklaren van een administratief beroep zoals gegarandeerd door de decreetgever op gronden die enkel te maken hebben met de formele vereisten van het verzoekschrift, staat niet in verhouding tot het verzuim dat eraan ten grondslag ligt. Het opleggen van dergelijke vereisten die kunnen leiden tot het verval van het recht om beroep in te stellen, kan niet worden geacht te vallen onder de machtiging om “nadere formele en procedure regels” te bepalen van de ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring in de zin van artikel 3.18 van de voormelde Vlaamse Codex Wonen van 2021.⁴

Het ontwerp moet op dat punt derhalve grondig worden herwerkt. De Raad van State geeft ter overweging mee dat een mogelijke oplossing erin zou kunnen bestaan om te bepalen dat, indien het beroepschrift niet aan de gestelde vormvereisten voldoet, de verzoeker de gelegenheid krijgt om zijn beroep binnen een bepaalde termijn te regulariseren. In dat geval kan het opleggen van de gewenste vormvereisten worden ingepast in de opgegeven rechtsgrond.

4.2. De onder 4.1 gemaakte opmerking geldt op overeenkomstige wijze voor artikel 12, 2°, van het ontwerp, waarin op straffe van niet-ontvankelijkheid gelijkaardige vormvereisten worden gesteld aan het administratief beroep inzake de overbewoondverklaring, zoals geregeld in de artikelen 3.26 en 3.27 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. De rechtsgrond waarop de ontworpen bepaling zou steunen – artikel 3.29 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 – is immers op identieke wijze geformuleerd als het aangehaalde artikel 3.18 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

VORMVEREISTEN

5. Het ontwerp bevat bepalingen die betrekking op de verwerking van persoonsgegevens⁵.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

artikel 3). Zie ook adv.RvS 26.6931/V-26.694/1/V-26.695/1/V van 21 augustus 1997 over voorstellen die geleid hebben tot het decreet van 14 juli 1998 ‘tot wijziging van artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’, algemene opmerking 1 (*Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 497/2).

⁴ Zie ook de arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen RvVb/A/1516/1076 van 10 mei 2016, RvVb/A/1516/1077 van 10 mei 2016, RvVb/A/1516/1219 van 14 juni 2016 en RvVb/A/1516/1229 van 14 juni 2016 over oud artikel 4.7.25 VCRO die de decreetgever ertoe hebben gebracht een uitdrukkelijke rechtsgrond in te schrijven in artikel 56 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (*Parl.St.* VI.Parl 2016-17, nr. 1149/1, 157).

⁵ Zie onder meer de ontworpen artikelen 9 en 12 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 .

Uit het dossier blijkt niet dat dergelijk advies is ingewonnen, hetgeen alsnog zal moeten gebeuren. Indien als gevolg daarvan het ontwerp wordt aangepast, zullen de gewijzigde of toegevoegde bepalingen nog om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De rubriek ‘Rechtsgronden’, vermeld in de aanhef van het ontwerp, moet worden aangepast aan de opmerkingen 3 en 4 met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp.

Artikel 4

7. De stellers van het ontwerp lijken uit het oog te zijn verloren dat de Vlaamse Codex Wonen van 2021 een omschrijving geeft van het begrip “beveiligde zending” (artikel 1.2, § 1, 5°) die geldt voor “deze codex en de besluiten genomen ter uitvoering ervan”. Bovendien vult de ontworpen omschrijving in artikel 3.1, 2°, van die codex de decretale omschrijving aan in die zin dat expliciet de elektronische aangetekende zending als betekeniswijze wordt vermeld.

Los van de vraag of artikel 3.18 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 een afdoende rechtsgrond omvat voor het aanvullen van de voornoemde decretale definitie, is die aanvulling in rechte overbodig.

Artikel 27 van de wet van 26 januari 2018 ‘betreffende de postdiensten’ luidt immers:

“In alle wetten die betrekking hebben op aangelegenheden als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet en hun uitvoeringsbesluiten moeten de woorden ‘ter post aangetekende zending’, ‘ter post aangetekende brief’, ‘ter post aangetekend schrijven’ of elke andere soortgelijke verwijzing, begrepen worden in de zin van een aangetekende zending zoals gedefinieerd in artikel 2, 9°, van deze wet of van een elektronisch aangetekende zending overeenkomstig verordening (EU) nr. 910/2014 van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van richtlijn 1999/93/EG, en dit ongeacht de aanbieder van postdiensten door wie deze zending werd bezorgd. De Koning kan, binnen een termijn van vierentwintig maanden volgend op de inwerkingtreding van deze bepaling, alle noodzakelijke puur formele aanpassingen doen om de betrokken bepalingen in deze zin aan te passen.”

Hieruit volgt dat de begrippen “aangetekende brief” en “elektronisch aangetekende zending” en “aangetekend schrijven” in wezen eenzelfde inhoud hebben.

Uit wat voorafgaat volgt dat de ontworpen bepaling in wezen overkomt als een (geparafraseerde) herinnering aan de decretale bepaling. Een dergelijke bepaling hoort in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de

regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden aangenomen, en dan enkel indien de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...”) en de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

Te dezen lijkt ingevolge de structuur van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 dat op verschillende plaatsen voorziet in de (herdefiniëring) van het begrip “beveiligde zending” de overname van de decretale begripsomschrijving toelaatbaar mits dat gebeurt op de wijze als hiervoor is gesteld door het vermelden van de oorsprong van deze bepaling.

Artikel 5

8. In het tweede lid van het ontworpen artikel 3.1/1 dient de zinsnede “de termijn, vermeld in het tweede lid”, te worden vervangen door de zinsnede “de termijn, vermeld in het eerste lid”.

Artikel 9

9. Verwezen wordt naar de hiervoor gemaakte opmerking 4.1.

Artikel 12

10. Verwezen wordt naar de hiervoor gemaakte opmerking 4.2.

Artikel 15

11. Met deze bepaling wordt het begrip “beveiligde zending” omschreven wat de tegemoetkomingen in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders betreft.

11.1. Vooreerst wordt verwezen naar opmerking 7 die te dezen van overeenkomstige toepassing is.

11.2. Anders dan in gelijkaardige omschrijvingen in het voorliggende ontwerp (zie inz. artikel 4 van het ontwerp) of in het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 (zie bv. de artikelen 2.35 en 2.44) dat door het voorliggende ontwerp wordt gewijzigd, wordt als modaliteit van beveiligde zending ook de “e-mail met ontvangstbevestiging” vermeld.

Wat deze modaliteit betreft, moet worden opgemerkt dat de stellers van het ontwerp er moeten over waken dat aan de rechtszoekende – bijvoorbeeld de huurder die een beroep indient tegen de herberekening van zijn tegemoetkoming in de huur (artikel 5.174 van het Besluit Vlaamse Codex van 2021 zoals aangevuld door artikel 17 van het ontwerp) – die gebruik maakt van deze

modaliteit, de zekerheid wordt gegeven dat de verzending van zijn e-mail effectief plaatsvindt alsook op welk ogenblik dat gebeurt, minstens dat hem een objectieve bewijsmogelijkheid wordt verschaft om aan te tonen dat hij werkelijk en tijdig zijn bezwaar of beroep heeft ingesteld. In dat verband kan bezwaarlijk van een verzoeker worden verwacht dat hij aan de adressant van zijn e-mail (bijvoorbeeld in het voornoemde artikel 5.174 de administrateur-generaal van het IVA Wonen-Vlaanderen) een bevestiging van ontvangst van zijn e-mail vraagt. Indien een verzoeker een e-mail heeft gestuurd en de adressant nadien op vraag van die verzoeker bevestigt dat geen e-mail werd ontvangen, verschaft dit de verzoeker nog steeds geen bewijs dat hij een e-mail heeft gestuurd en wanneer. Indien er geen ontvangst is, zal de adressant er immers van uitgaan dat geen verzending is gebeurd – en dus geen beroep of bezwaar is ingediend – en wat dat betreft heeft de verzender geen bewijsmogelijkheid. Indien de e-mail later wordt ontvangen, zal de adressant uitgaan van de datum van ontvangst en heeft de verzender geen bewijsmogelijkheid van de datum van verzending, terwijl het laattijdig ontvangen van de e-mail het gevolg kan zijn van technische problemen, ook bij de tussenliggende servers of de bestemming, waar de verzender geen vat en zelfs geen zicht op heeft.⁶

Met het aanbieden van het stellen van een rechtshandeling via een e-mail met ontvangstmelding, kiezen de stellers van het ontwerp voor een rechtsonzeker en onveilig medium omdat de verzender van de e-mail niet over de zekerheid beschikt dat zijn e-mail daadwerkelijk is verzonden naar en ontvangen door de adressant en dat de verzender niet over de mogelijkheid beschikt om te bewijzen dat en wanneer hij die e-mail heeft verzonden. Gezien de procedurele gevolgen van niet-verzending of laattijdige verzending (in bijvoorbeeld het aangehaalde geval van artikel 5.174 zal niet blijken dat de huurder een beroep heeft ingesteld), lijkt een dergelijke modaliteit voorbij te gaan aan de bedoeling van een beveiligde zending, met name de datum van kennisgeving met zekerheid vast te stellen (*cfr.* het ontworpen artikel 5.163, eerste lid, 1^o/1, e), ingevoegd bij artikel 15 van het ontwerp). Op dat vlak onderscheidt deze modaliteit van kennisgeving zich derhalve manifest van de overige modaliteiten die steeds de verzoeker toelaten zich een bewijs te verschaffen van de (tijdige) verzending.

⁶ Zie omtrent dezelfde problematiek RvS 9 februari 2016, nr. 233.777, *de Orde van Vlaamse Balies en Verstrepen*, inzonderheid punt 17.

Uit wat voorafgaat volgt dat met het oog op een rechtszekere toepassing van de ontworpen regeling en teneinde geschillen maximaal te vermijden, de stellers van het ontwerp worden uitgenodigd hun keuze voor deze modaliteit te herevalueren in het licht van het voorgaande en in het bijzonder er over te waken dat de verzending van een e-mail de zekerheid verschaft aan de verzender dat zijn e-mail effectief aankomt, alsook dat hem een bewijs kan worden verschaft (door een derde) waarmee de verzender zo nodig kan aantonen dat hij de e-mail (tijdig) heeft verzonden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Geert DEBERSAQUES