

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2005-2006

12 mei 2006

**VOORSTEL VAN DECREET**

– van de dames Else De Wachter, Caroline Gennez, Veerle Heeren en Dominique Guns  
en de heer Bart De Wever –

**houdende wijziging van het decreet van 22 december 1995  
houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996,  
van het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en  
veiligheidsnormen voor kamers- en studentenkamers  
en van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode,  
wat betreft de versterking van het instrumentarium woonkwaliteitsbewaking**

**ADVIES**

**van de Raad van State**

*Zie:*

**672** (2005-2006)

– Nr. 1: Voorstel van decreet



KONINKRIJK BELGIË  
CE.



1040 Brussel,

Wetenschappenstraat 33

RAAD VAN STATE

DE EERSTE VOORZITTER

40.119/3

Mijnheer de Voorzitter,

In antwoord op uw brief van 23 maart 2006 (ref. : dec/bve/squ/060323.001), heb ik de eer u hierbij een expeditie en twee afschriften te zenden van het advies van de Raad van State over een voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, van het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers- en studentenkamers en van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, wat betreft de versterking van het instrumentarium woonkwaliteitsbewaking (*Parl. St.*, VI. Parl., 2005-06, nr. 672/1).

Het verdient aanbeveling, in eventuele briefwisseling over dit advies, het nummer ervan te vermelden.

Met bijzondere hoogachting.

De Eerste Voorzitter,

R. ANDERSEN

De Heer N. DE BATSELIER  
Voorzitter van het Vlaams Parlement

1011 BRUSSEL



CE

KONINKRIJK BELGIË  
-----

ADVIES 40.119/VR/3

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE  
-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, op 27 maart 2006 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen (\*), van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, van het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers- en studentenkamers en van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, wat betreft de versterking van het instrumentarium woonkwaliteitsbewaking" (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2005-06, nr. 672/1), heeft op 19 april 2006 (derde kamer) en op 3 mei 2006 (verenigde kamers) het volgende advies gegeven:

---

(\*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

CDC

40.119/VR

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond<sup>(1)</sup>, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een opmerking over een ander punt. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het voorstel heeft kunnen verrichten.

\*  
\* \*

#### STREKKING VAN HET VOORSTEL

2.1. Zoals in het opschrift wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde voorstel van decreet ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 (hierna: het heffingsdecreet), in het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers- en studentenkamers (hierna: het kamerdecreet), en in het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (hierna: de Vlaamse Wooncode).

Terwijl het kamerdecreet enkel de conformiteit van woningen en kamers met bepaalde kwaliteits- en veiligheidsnormen regelt, voorziet het heffingsdecreet in een regeling voor de ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring van woningen en kamers, en bevat de Vlaamse Wooncode regelingen zowel i.v.m. de conformiteit van woningen met elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten als i.v.m. de ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring van woningen.

2.2. Het voorstel van decreet beoogt in hoofdzaak het bestaande instrumentarium aan te vullen, zowel voor woningen en kamers.

---

<sup>(1)</sup> Aangezien het om een voorstel van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

CDC

40.119/VR

In de eerste plaats wordt de administratieve procedure inzake ongeschiktheid en onbewoonbaarheid versterkt: zo krijgt de burgemeester de bevoegdheid om herstelmaatregelen op te leggen en wordt de procedure van herhuisvesting verbeterd.

Daarnaast wordt de strafrechtelijke procedure gewijzigd en versterkt. Strafbaar wordt niet enkel het verhuren van ongeschikte woningen, maar ook andere vormen van het ter beschikking stellen van ongeschikte woningen (met inbegrip van roerende goederen). In combinatie met de strafrechtelijke sanctie, wordt ook voorzien in het opleggen van het herstel van de woning, waarbij die ontworpen procedure in grote mate is afgestemd op de herstellvordering in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

#### BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3. Luidens het ontworpen artikelen 17<sup>quater</sup> van het kamerdecreet zijn alle bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en van artikel 85, van toepassing op de in het ontworpen artikel 17 van het kamerdecreet bedoelde misdrijven (artikel 6 van het ontwerp).

Het ontworpen artikel 20<sup>quater</sup> van de Vlaamse Wooncode, voorziet in een gelijkkluidende bepaling, wat betreft de in het ontworpen artikel 20, § 1, van de Vlaamse Wooncode bedoelde misdrijven (artikel 9 van het ontwerp).

De vraag rijst of een dergelijk voorschrift niet reeds voortvloeit uit artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Omtrent die vraag, die in essentie betrekking heeft op de draagwijdte van die bepaling, bestaat geen eensgezindheid <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> In de adviesaanvraag wordt hierop uitdrukkelijk de aandacht gevestigd met verwijzing naar de uiteenlopende adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

CDC

40.119/VR

3.1. Artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidt:

"Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen; de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek zijn hierop van toepassing, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere inbreuken door een decreet kunnen worden gesteld".

Volgens een eerste opvatting volgt uit de combinatie van artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 100 van het Strafwetboek <sup>(3)</sup>, dat de bepalingen van hoofdstuk VII (deelneming van verscheidene personen aan eenzelfde misdaad of wanbedrijf) en artikel 85 (verzachtende omstandigheden) door de decreetgever van toepassing kunnen worden verklaard op een bijzonder misdrijf. In die opvatting, bevat de verwijzing bij artikel 11 van de voornoemde bijzondere wet naar Boek I van het Strafwetboek, een verwijzing naar artikel 100 ervan, nu dat artikel deel uitmaakt van Boek I, en is dat artikel 100, krachtens artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, van toepassing op de decretale misdrijven. Dit betekent dat, net zoals voor de misdrijven uit het bijzondere federale strafrecht, in beginsel de bepalingen inzake deelneming en inzake verzachtende omstandigheden niet van toepassing zijn op de misdrijven uit het decretale strafrecht. De decreetgever kan echter wel, overeenkomstig artikel 100 Strafwetboek, de bepalingen inzake deelneming en verzachtende omstandigheden van toepassing maken, maar dient dat dan wel uitdrukkelijk te bepalen.

Volgens een tweede opvatting volgt uit artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat boek I van het Strafwetboek van toepassing is op de decretale misdrijven, en dit met inbegrip van hoofdstuk VII en van artikel 85. In die opvatting moet de decreetgever, indien hij wenst dat hoofdstuk VII en artikel 85 niet van toepassing zijn op de betreffende strafbaarstelling en straffen, dat uitdrukkelijk bepalen.

---

<sup>(3)</sup> Artikel 100 van het Strafwetboek luidt:  
"Bij gebreke van andersluidende bepalingen in bijzondere wetten en verordeningen, worden de bepalingen van het eerste boek van dit wetboek toegepast op de misdrijven die bij die wetten en verordeningen strafbaar zijn gesteld, met uitzondering van hoofdstuk VII en van artikel 85".



CDC

40.119/VR

Naargelang men de ene of de andere stelling aanneemt, komt men tot verschillende conclusies ten aanzien van de bevoegdheidsvraag welke het voorliggende voorstel van decreet doet rijzen. Volgens de eerste interpretatie heeft het belang dat de decreetgever uitdrukkelijk zou bepalen dat hoofdstuk VII en artikel 85 van het Strafwetboek van toepassing zijn op de in het ontworpen artikel 17 van het kamerdecreet en op de in het ontworpen artikel 20, § 1, van de Vlaamse Wooncode bedoelde misdrijven. Volgens de tweede opvatting is dergelijke bepaling overbodig, aangezien uit artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 reeds voortvloeit dat de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en van artikel 85, van toepassing zijn op de in het ontworpen artikel 17 van het kamerdecreet en op de in het ontworpen artikel 20, § 1, van de Vlaamse Wooncode bedoelde misdrijven.

3.2. Er moet worden vastgesteld dat de parlementaire voorbereiding van artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, eerder bij de tweede hiervoor vermelde opvatting aanleunt.

3.2.1. Met de bijzondere wet van 16 juli 1993 beoogde de bijzondere wetgever artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te wijzigen, zodat de decreetgever voortaan bevoegd zou zijn om specifieke regels vast te stellen met betrekking tot de door hem ingevoerde straffen in het kader van de regeling van een bepaalde aangelegenheid <sup>(4)</sup>.

Het toen van kracht zijnde artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalde immers dat de decreten, binnen de grenzen van de bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen, de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar konden stellen en de straffen wegens de niet-naleving bepalen overeenkomstig Boek I van het Strafwetboek, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in artikel 7 van dat Wetboek. Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof stond het genoemde artikel 11 van de bijzondere wet de decreetgever niet toe om af te wijken van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, en konden de

---

<sup>(4)</sup> Zie *Parl. St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558/1, 35, waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar het wetsvoorstel Merckx-Van Goey (*Parl. St.*, kamer, 1991-92, nr. 487/1, p. 1-4).

CDC

40.119/VR

gemeenschappen en de gewesten derhalve geen beroep doen op artikel 100 van het Strafwetboek, ook al was die bepaling ondergebracht in Boek I ervan. De bijzondere wetgever wilde aldus het Hof, de in Boek I vervatte regels uniform behouden en wilde niet dat de Gemeenschappen en Gewesten er konden van afwijken <sup>(5)</sup>.

3.2.2. Behoudens wat de wijzigingen betreft welke in de bevoegdheidsregeling betreffende strafzaken werden aangebracht bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, blijken noch in de voornoemde bijzondere wet, noch in de parlementaire voorbereiding ervan, elementen te kunnen worden aangewezen die ingaan tegen de interpretatie welke het Arbitragehof had gegeven aan "het van toepassing verklaren van de bepalingen van Boek I op de op de strafbaarstelling en de straffen die door de gemeenschappen en de gewesten bij decreet zijn bepaald".

Uit de parlementaire voorbereiding lijkt zelfs te moeten worden afgeleid dat de bijzondere wetgever die interpretatie is bijgetreden.

In het verslag van de bevoegde Senaatscommissie valt namelijk te lezen dat één van de indieners van het voorstel van bijzondere wet bij de inleidende uiteenzetting dienaangaande heeft verklaard:

"In beginsel zijn de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, dus de algemene bepalingen betreffende de strafbaarstelling, de straf, het mededaderschap (hoofdstuk VII), het opzet, enz., van toepassing op de strafbepalingen, maar de decreten kunnen uitzonderingen stellen op die regel voor bijzondere gevallen" <sup>(6)</sup>.

Luidens datzelfde verslag heeft een lid verklaard, in antwoord op een ander lid dat erop gewezen had dat de algemene beginselen van Boek I, zoals onder meer de verzachtende omstandigheden, door de decreet- en ordonnantiegever zouden kunnen worden aangetast:

---

<sup>(5)</sup> Zie o.m. Arbitragehof, nr. 44, 23 december 1987, B.5; Arbitragehof, nr. 11/89, 11 mei 1989, B.3; Arbitragehof, nr. 48/93, 17 juni 1993, overw. B.3.

<sup>(6)</sup> *Parl. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/5, 71. In gelijkaardige zin, de tussenkomst van senator Vandenberghe, *Hand. Senaat*, 2 juni 1993, 2692-2693.

CDC

40.119/VR

"(...) dat de beginselen van Boek I van het Strafwetboek wel degelijk de strafbepalingen van Gemeenschappen en Gewesten blijven beheersen, voorzover deze er niet van afwijken voor bijzondere inbreuken"<sup>(7)</sup>.

3.3. Ook het Hof van Cassatie sluit zich aan bij de tweede hiervoor vermelde opvatting.

Zo heeft het Hof, in antwoord op het middel dat artikel 39, § 3, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning zou zijn aangetast door bevoegdheidsoverschrijding<sup>(8)</sup>, geoordeeld dat uit de bepalingen van het oorspronkelijke artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en van artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, volgt dat hoofdstuk VII van Boek I van het Strafwetboek, en dus artikel 66 van het Strafwetboek, evenals artikel 85 van het Strafwetboek steeds op de strafbaarstellingen en de straffen in het voornoemde decreet van 28 juni 1985 van toepassing is geweest en nog is<sup>(9)</sup>.

3.4. Samenvattend kan derhalve worden gesteld dat, op grond van artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, Boek I van het Strafwetboek van toepassing is op de strafbaarstelling en de straffen die door de gemeenschappen en de gewesten bij decreet worden bepaald, en dit met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85. Indien de decreetgever voor bijzondere inbreuken van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek wenst af te wijken, dient hij dat uitdrukkelijk te bepalen.

3.5. De conclusie is dan ook dat, wat betreft het voorliggende voorstel van decreet, de artikelen 17<sup>quater</sup> en 20<sup>quater</sup> overbodig zijn en derhalve dienen te worden weggelaten.

---

<sup>(7)</sup> *Parl. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/5, 189.

<sup>(8)</sup> Artikel 39, § 3, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning luidt:

"Alle bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, hoofdstuk VII en artikel 85 niet uitgezonderd, zijn toepasselijk op de bij dit decreet bepaalde misdrijven".

<sup>(9)</sup> Cass. 29 oktober 2002, Nr. P.01.1103.N.

CDC

40.119/3

ALGEMENE OPMERKING

4. Met voorstel van decreet wordt onder meer beoogd de procedure van ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring in artikel 34 het heffingsdecreet op te heffen (artikel 2 van het voorstel) en die procedure voortaan te regelen in het kamerdecreet (artikel 4 van het voorstel).

De Raad van State kan deze werkwijze alleen maar bijtreden. In het verleden heeft de afdeling wetgeving reeds gewezen op de coëxistentie van de regelingen vervat in het heffingsdecreet, het kamerdecreet en de Vlaamse Wooncode, en gesuggereerd om de bepalingen van de genoemde decreten te coördineren tot één decreet <sup>(10)</sup>. Die suggestie is nog steeds relevant.

Hoewel het voorliggende voorstel een eerste stap is in de goede richting, blijkt ook de ontworpen regeling gebreken te vertonen, zoals moge blijken uit het volgende voorbeeld.

Luidens het huidige artikel 34, § 1, eerste lid, eerste zin, van het heffingsdecreet kan de burgemeester, onverminderd de toepassing van artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet, op eigen initiatief of op verzoek, een woning die niet beantwoordt aan de vereisten, bedoeld in artikel 31, bij besluit ongeschikt of onbewoonbaar verklaren op voorwaarde dat de gewestelijk ambtenaar de ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring heeft geadviseerd en na de eigenaar en de bewoner te hebben gehoord. Artikel 31, § 1, eerste lid, van het heffingsdecreet bepaalt dat een woning die niet beantwoordt aan de vereisten van stabiliteit, bouwfysica, veiligheid of minimaal comfort, ongeschikt is. Luidens het genoemde artikel 31, § 2, is een ongeschikte woning die gebreken vertoont, die onmiskenbaar een veiligheids- en gezondheidsrisico inhouden, onbewoonbaar.

---

<sup>(10)</sup> Advies 31.533/3 van 28 mei 2002 over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober 2003 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers; advies 37.313/3 van 25 juni 2004 over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2004 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 1996 betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen; advies 38.349/3 van 10 mei 2005 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 1996 betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen.

CDC

40.119/3

In het ontworpen artikel 34 van het heffingsdecreet (artikel 2 van het voorstel) wordt nu verwezen naar de onbewoonbaar- of ongeschiktverklaring in de artikelen 15 en 16 van de Vlaamse Wooncode en in artikel 16, tweede lid, van het kamerdecreet. Het ontworpen artikel 16, tweede lid, van het kamerdecreet (artikel 4 van het voorstel), verwijst op zijn beurt naar de artikelen 15 en 16 van de Vlaamse Wooncode. Het ontworpen artikel 15, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode (artikel 7 van het voorstel) verwijst vervolgens naar "de vereisten van stabiliteit, bouwfysica, veiligheid of minimaal comfort, bedoeld in artikel 31" van het heffingsdecreet.

Ondanks de voorgestelde vereenvoudiging dient te worden vastgesteld, dat in het ontworpen artikel 34 van het heffingsdecreet in feite nog steeds wordt verwezen naar artikel 31 van het heffingsdecreet, maar nu voor een woning via de omweg van de Vlaamse Wooncode, en voor een kamer of een studentenkamer via de omweg van het kamerdecreet en vervolgens de Vlaamse Wooncode.

Dit voorbeeld moge illustreren dat een loutere aanpassing van de verwijzingen in de verschillende decreten wel een vereenvoudiging kan lijken, maar het probleem ten gronde niet oplost. Een integratie van de drie decreten in één decreet blijft daarom aangewezen, met het oog op een doorzichtige regelgeving.

-----

CE

40.119/VR

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN, D. ALBRECHT,	eerste voorzitter van de Raad van State, kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY, J. SMETS, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS, H. BOSLY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	C. GIGOT, G. VERBERCKMOES,	griffiers.

Het verslag werd uitgebracht door de HH. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd, en W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

R. ANDERSEN

CE

40.119/3

De derde kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT