VVV.

Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
L
10 IX 1954
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

L.4402/2/V.

Coordination (1)

KONINKRIJK BELGIE — ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE — AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 3e Augustus 1954 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot intrekking van het koninklijk besluit van 17 Maart 1954 tot bepaling, voor de toepassing van de wet van 11 October 1919, houdende instelling van een Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken, van de begrippen goedkope woning of goedkoop woonvertrek en minvermogend persoon", heeft de 14e Augustus 1954 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 3 août 1954, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "abrogeant l'arrêté royal du 17 mars 1954 déterminant, pour l'application de la loi du 11 octobre 1919 instituant une Société nationale des Habitations et Logements à bon marché, les notions d'habitation ou logement à bon marché et de personne peu aisée", a donné le 14 août 1954 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt tot opheffing van het koninklijk besluit van 17 Maart 1954 dat voor de toepassing van de wet van 11 October 1919 houdende instelling van een Nationale Maatschappij voor goedkope woningen en woonvertrekken, de begrippen goedkope woning of goedkoop woonvertrek en minvermogend persoon bepaalt.

De Regering is van oordeel, aldus het verslag aan de Koning, dat voor de voorziening in de behoefte aan huisvesting een nieuwe oriëntering noodzakelijk is en dat deze laatste "moet tot uiting komen bij de herziening van de wettelijke bepalingen die de activiteit van de Nationale Maatschappij voor goedkope woningen en woonvertrekken beperken". Zij neemt zich dan ook voor, "binnen korte tijd te doen overgaan tot de aanpassing van de wet van 11 October 1919 aan de huidige sociale en technische conjunctuur" en heft nu al het koninklijk besluit van 17 Maart 1954 op "in afwachting dat de wetgevende maatregelen uitgewerkt zullen worden die een nieuw stadium in de ontwikkeling van de huisvestingspolitiek zullen inleiden".

\+

\+ \+

De economie van de wet van 11 October 1919 berust op twee essentiële begrippen, het begrip goedkope woning enerzijds en het begrip minvermogend persoon anderzijds. Beide begrippen liggen ook ten grondslag aan de werking van de Nationale Maatschappij en van de erkende maatschappijen.

.../...

Het begrip goedkope woning is omschreven in artikel 3 van de wet, dat het vooreerst doet afhangen van het begrip minvermogende persoon en voorts, voor twee van de drie categorieën van woningen, van het bedrag van de jaarlijkse huur dan wel van het kadastraal inkomen. De Koning is er mede belast het maximum van de huur of van het kadastraal inkomen dat niet mag worden overschreden, vast te stellen.

Goedkope woning is de woning die aan de onder 1°, 2° en 3° van artikel 3 gestelde eisen voldoet, voor zover zij uitsluitend voor minvermogende personen is bestemd.

De omschrijving van het begrip minvermogend persoon is gegeven in artikel 4 van de wet, zoals het bij artikel 15 van de wet van 7 December 1953 werd gewijzigd. Het artikel onderscheidt twee categorieën van personen die het als minvermogend beschouwt : 1° de werklieden, dagloners, arbeiders en dienstboden; 2° alle andere personen, wier eigen inkomsten, gevoegd bij die van de personen met wie zij samenwonen, niet meer bedragen dan een door de Koning te bepalen maximum.

Van de hem bij de artikelen 3 en 4 der wet toevertrouwde opdracht heeft de Koning zich voor het laatst gekweten door het koninklijk besluit van 17 Maart 1954. Dit besluit nu wil het ontwerp opheffen zonder in de vervanging er van te voorzien.

De wet zal dus, in strijd met de formele bepalingen van de artikelen 3, 1° en 2°, en 4, 2°, niet langer mogen worden toegepast in sommige domeinen van bijzonder belang en zal het merendeel der huidige gerechtigden er zich niet meer kunnen op beroepen.

.../...

Voortaan immers zal de wet geen toepassing meer vinden noch ten aanzien van de gebouwen geschikt tot huisvesting van een gezin voor zover de jaarlijkse huur of het kadastraal inkomen niet méér bedraagt dan een bepaald maximum, noch ten aanzien van de gebouwen ingericht tot huisvesting van verscheidene gezinnen of van verscheidene alleenwonende personen, met inbegrip van de tuinwijken en alle aanhorigheden, doordat de huurprijs van de vertrekken niet bij koninklijk besluit zal worden vastgesteld, noch ten aanzien van andere personen dan de werklieden, dagloners, arbeiders en dienstboden, wier jaarlijks inkomen samen met dat van de bij hen inwonenden niet hoger zou liggen dan een maximum dat de Koning behoorde vast te stellen.

Toepasselijk zal de wet dan alleen nog blijven ten aanzien van de gebouwen, zoals openbare slaapzalen en volkslogementen, die worden gebruikt voor de tijdelijke gemeenschappelijke huisvesting van werklieden, dagloners, arbeiders en dienstboden (artikelen, 3, 3° en 4, 1°), met andere woorden uitsluitend in die gevallen waar de wetgever het optreden van de Koning niet had geëist.

De opheffing van het koninklijk besluit van 17 Maart 1954 zou mede tot gevolg hebben, in gelijke mate de activiteit van de Nationale Maatschappij voor goedkope woningen en van de erkende maatschappijen lam te leggen.

Dit alles in acht genomen, zou de Raad van State de Regering in overweging hebben gegeven, de opheffing van het koninklijk besluit van 17 Maart 1954 te verdagen tot de nieuwe bepalingen en de opheffing van de thans geldende in eenzelfde besluit konden worden verenigd, was uit het verslag aan de Koning niet gebleken dat de Regering niet voornemens is de maatregelen welke zij opheft ook te vervangen. De daar gegeven uiteenzetting toont duidelijk aan dat de Regering sommige essentiële bepalingen van de wet van 11 October 1919 wenst te schorsen tot deze laatste zal zijn gewijzigd.

.../...

Een zodanig opzet stelt een zeer kies probleem met betrekking tot artikel 67 van de Grondwet. Weliswaar bepaalt dit artikel dat de Koning de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn maar, evenals de Franse Charte van 14 Augustus 1830 trouwens, preciseert het onmiddellijk dat dit zal geschieden :"zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of van hun uitvoering te ontslaan".

Zowel de parlementaire voorbereiding van de Grondwet als de Belgische rechtspraak en rechtsleer zijn eerder karig in hun toelichting omtrent de juiste draagwijdte van de beperking welke dat gedeelte van artikel 67 op de uitoefening der verordenende bevoegdheid stelt. Niettemin is het mogelijk er voldoende precieze richtlijnen uit te halen.

Thonissen is van mening dat de Koning, onder het voorwendsel een verordening van openbaar bestuur op te maken, noch de wetten zelf mag schorsen, noch van hun uitvoering mag ontslaan. Hij vervolgt aldus : "Het prerogatief van het Staatshoofd bestaat in het recht "de uitvoering van de wetten" te regelen. Hoe zou hij ze dan ooit kunnen schorsen of van hun uitvoering ontslaan? ".

Mangelt het de Franse rechtspraak en rechtsleer aan stelligheid ter zake van de macht die de Regering zou bezitten om de wet te schorsen door zich in feite van uitvoering te onthouden, toch overweegt de zienswijze dat schorsen van de wet krachtens formele beslissing van de uitvoerende macht niet geoorloofd is.

.../...

In dit opzicht verklaart Hauriou in zijn boek over grondwettelijk recht :"... van de feitelijke schorsing der uitvoering van de wetten dient nauwkeurig te worden onderscheiden de schorsing in rechte die mocht voortvloeien uit een verordenend decreet waarbij de uitvoerende macht haar wil zou te kennen geven de uitvoering van een bepaalde wet te schorsen. In zodanige wilsuiting zou een aanspraak liggen op het recht de wet te schorsen, welke aanspraak van groot gewicht zou zijn en in vredestijd, dit is in normale tijd, niet kan worden geduld, tenzij zij zelf door een wettekst toegestaan zou zijn; zij zou stellig vallen onder het verbod van de Charte van 1830, artikel 13: "Zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of van hun uitvoering te ontslaan" (bladzijde 448).

Auby, geaggregeerd professor aan de rechtsfaculteit te Bordeaux, doceert dezelfde zienswijze (Juris-Classeur périodique, 26 Februari 1953, nr 1080).

Deze rechtsleer bevestigt de interpretatie die zowel op de letter van artikel 67 als op de geest van de Grondwet steunt. Ongeoorloofd is elke formele besli sing van de uitvoerende macht die tot gevolg heeft de uitvoering van een wet te schorsen. Door zulk een beslissing miskent de wetgevende macht in werkelijkheid de hiërarchie der rechtsnormen en verijdelt zij de executoriale kracht van de wet. De uitvoering van een wet schorsen is in normale tijd niet mogelijk dan krachtens een andere wet.

De Raad van State is dan ook van oordeel, dat het hem in ontwerp voorgelegde besluit de macht van de Koning te buiten gaat.

Le projet a pour objet l'abrogation de l'arrêté royal du 17 mars 1954 déterminant, pour l'application de la loi du 11 octobre 1919 instituant une Société nationale des habitations et logements à bon marché, les notions d'habitation ou logement à bon marché et de personne peu aisée.

Le Gouvernement estime, aux termes de l'exposé du rapport au Roi, qu'une nouvelle orientation doit être donnée à la satisfaction des besoins en logements et que celle-ci "doit se traduire par la revision des dispositions légales limitant l'activité de la Société nationale des habitations et logements à bon marché". Il se propose, dès lors, "de faire procéder à bref délai à l'adaptation de la loi du 11 octobre 1919 aux contingences sociales et techniques actuelles" et abroge, dès à présent, l'arrêté royal du 17 mars 1954 "en attendant la mise au point des mesures législatives qui marqueront une nouvelle étape dans l'évolution de la politique du logement".

\+

\+ \+

L'économie de la loi du 11 octobre 1919 repose sur deux notions essentielles : la notion d'habitation à bon marché, d'une part, et la notion de personne peu aisée, d'autre part. Ces deux notions régissent aussi le fonctionnement de la Société nationale et celui des sociétés agréées.

.../...

La notion d'habitation à bon marché est définie à l'article 3 de la loi qui la fait dépendre d'abord de la notion de personne peu aisée, puis, pour deux catégories d'immeubles sur trois, du taux du loyer annuel ou du revenu cadastral. Le Roi est chargé de fixer le maximum de loyer ou de revenu cadastral qui ne pourra être excédé.

Est habitation à bon marché l'habitation qui répond aux conditions déterminées aux 1°, 2° et 3° de l'article 3, pour autant qu'elle soit exclusivement destinée à des personnes peu aisées.

La notion de personne peu aisée est définie à l'article 4 de la loi, tel que celui-ci a été modifié par l'article 15 de la loi du 7 décembre 1953. L'article distingue deux catégories de personnes qu'il répute peu aisées : 1° les ouvriers, gens de journée, gens de travail et de service; 2° toutes autres personnes dont les ressources propres, cumulées avec celles des personnes habitant avec elles, n'excèdent pas un maximum à fixer par le Roi.

Le Roi s'est acquitté en dernier lieu des missions que les articles 3 et 4 de la loi lui confèrent par l'arrêté royal du 17 mars 1954. C'est de cet arrêté que le projet prévoit l'abrogation sans pourvoir à son remplacement.

Dès lors, contrairement aux dispositions formelles des articles 3, 1° et 2°, et 4, 2°, la loi cessera de pouvoir être appliquée dans des domaines particulièrement importants et la plupart de ses bénéficiaires actuels ne pourront plus s'en réclamer.

.../...

Désormais, en effet, la loi ne sera appliquée ni aux immeubles appropriés au logement d'une famille pour autant que le loyer annuel ou le revenu cadastral ne dépasse pas un maximum déterminé, ni aux immeubles aménagés pour le logement de plusieurs familles ou de plusieurs personnes vivant seules, y compris les cités-jardins et toutes dépendances, faute de fixation du loyer des appartements par un arrêté royal, ni aux personnes autres que les ouvriers, gens de journée, gens de travail et de service dont les ressources propres, cumulées avec celles des personnes habitant avec elles, n'excéderaient pas un maximum qu'il appartenait au Roi de fixer.

Aussi bien la loi ne sera plus applicable qu'aux immeubles, tels que les dortoirs publics et les hôtelleries populaires, affectés à des logements passagers en commun pour les ouvriers, gens de journée, gens de travail et de service (articles 3, 3°, et 4, 1°), c'est-à-dire dans les seuls cas où l'intervention du Roi n'était point requise par le législateur.

L'abrogation de l'arrêté royal du 17 mars 1954 aurait pareillement pour résultat de paralyser dans la même mesure l'activité de la Société nationale des habitations et logements à bon marché et l'activité des sociétés agréées.

Ces considérations auraient incité le Conseil d'Etat à suggérer au Gouvernement de retarder l'abrogation de l'arrêté royal du 17 mars 1954 jusqu'au moment où il aurait pu grouper, en un même arrêté, les dispositions nouvelles et l'abrogation des dispositions en vigueur, s'il

.../...

n'était apparu du rapport au Roi que le Gouvernement n'entend pas remplacer présentement les mesures qu'il abroge. Cet exposé traduit la décision du Gouvernement de suspendre, jusqu'à ce qu'elle ait été modifiée, la loi du 11 octobre 1919, en des dispositions essentielles.

Une initiative de cette nature soulève un problème fort délicat au regard de l'article 67 de la Constitution. Si cet article dispose que le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, il précise immédiatement, comme le faisait d'ailleurs la Charte française du 14 août 1830, que ce sera : "sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution".

Ni les travaux préparatoires de la Constitution, ni la jurisprudence, ni la doctrine belges ne sont prodigues en éclaircissements sur la portée exacte de la limitation que cette partie de l'article 67 apporte à l'exercice du pouvoir réglementaire. Il est possible, cependant, d'en dégager un enseignement suffisamment précis.

Thonissen considère que"sous prétexte de faire un règlement d'administration publique, le Roi ne peut ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution". Cet auteur ajoute : "La prérogative du chef de l'Etat consiste dans le droit de régler "l'exécution des lois". Comment donc pourrait-il jamais les suspendre ou dispenser de leur exécution ? ".

Si la jurisprudence et la doctrine françaises marquent des hésitations en ce qui concerne le pouvoir qu'aurait le Gouvernement de suspendre la loi en s'abstenant en fait de l'exécuter, l'opinion prévaut qu'une suspension de la loi par une décision formelle de l'exécutif est illicite.

.../...

A cet égard, Hauriou s'exprime comme suit dans son traité de droit constitutionnel : "... il faut soigneusement distinguer de cette suspension de fait de l'exécution des lois, la suspension de droit qui résulterait d'un décret réglementaire par lequel le pouvoir exécutif déclarerait sa volonté de suspendre l'exécution de telle ou telle loi. Il y aurait dans cette déclaration de volonté une prétention au droit de suspendre la loi qui serait d'une grande gravité et qui ne saurait être admise en temps de paix, c'est-à-dire en temps normal, à moins qu'elle ne soit elle-même autorisée par un texte de loi; elle tomberait vraiment sous la prohibition de la Charte de 1830, article 13 : "Sans pouvoir jamais suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution" (page 448).

M. Auby, professeur agrégé de la Faculté de droit de Bordeaux, enseigne la même opinion (Juris- Classeur périodique, 26 février 1953, n°1080).

Cette doctrine confirme l'interprétation qui se dégage tant de la lettre de l'article 67 que de l'esprit de la Constitution. Est illicite toute décision formelle de l'exécutif qui a pour effet de suspendre l'exécution d'une loi. En agissant de cette manière, l'exécutif méconnaît, en réalité, la hiérarchie des normes juridiques et anéantit la force exécutoire de la loi. La suspension de l'exécution d'une loi n'est possible en temps normal qu'en vertu d'une autre loi.

Le Conseil d'Etat est, en conséquence, d'avis que l'arrêté dont le projet lui est soumis excède les pouvoirs du Roi.

---

kamer was samengesteld uit

: Heren : F.LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter
ssieurs : conseiller d'Etat, président,

J.COYETTE, raadsheren van State,
G.VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,

J.VAUTHIER, bijzitters van de afdeling wetgeving,
Ch.VAN REEPINGHEN, assessseurs de la section de législation,

G.PIQUET, adjunct-griffier, griffier
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de derlandse en de Franse tekst rd nagezien onder toezicht van H. LEPAGE.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. LEPAGE.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) G. PIQUET.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H. Minister
expédition délivrée à M. le Ministre
an Volksgezondheid en van het Gezin.
la Santé publique et de la Famille.

De 1954.

Le 1954.

De Griffier van de Raad van State,

Le Greffier du Conseil d'Etat,

R.DECKMYN.