

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 14 décembre 1984, d'une demande d'avis sur un amendement à l'article 1er du projet de loi "de redressement contenant des dispositions sociales", a donné le 19 décembre 1984 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 14e december 1984 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een amendement op artikel 1 van het ontwerp van "herstelwet houdende sociale bepalingen", heeft de 19e december 1984 het volgend advies gegeven :

L'OBJET DE L'AMENDEMENT.

Le "projet de loi de redressement contenant des dispositions sociales" (1) comprend un chapitre premier portant l'intitulé "Modération des loyers" et constitué par les articles 1er à 4 du projet.

L'article 1er délimite le champ d'application du chapitre.

La disposition fondamentale est l'article 2, qui impose une modération des loyers dans les termes suivants :

"Article 2. Pendant chacune des années 1985, 1986, 1987, les loyers, canons, redevances ou indemnités adaptés conformément aux clauses contractuelles prévoyant leur adaptation à quelque facteur que ce soit sont réduits. Le montant de la réduction est égal à 2 p.c. du montant légalement exigible au mois de décembre de l'année civile qui précède l'adaptation".

.../...

(1) Projet transmis par le Sénat à la Chambre des Représentants, doc. parl. Ch. sess. 1984-1985, n° 1075/n°1.

L'amendement de M. VAN DEN BOSSCHE tend à compléter l'article 1er, § 2, par un nouvel alinéa rédigé comme suit :

"Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables aux logements qui appartiennent à la Société nationale du logement ou aux sociétés reconnues par elle".

A l'appui de son amendement, M. VAN DE BOSSCHE fait valoir que "Les logements sociaux relèvent de la compétence des Régions" et que "Le législateur ne peut donc prendre aucune mesure les concernant". Il ajoute qu' "il aurait été superflu d'apporter la précision qui fait l'objet de (l') amendement si le Ministre n'avait soutenu la thèse contraire" (1).

EXAMEN DES COMPETENCES RESPECTIVES DE L'ETAT ET DE LA REGION.

A propos de l'amendement de M. VAN DEN BOSSCHE, le Président de la Chambre des Représentants demande l'avis du Conseil d'Etat sur le point de savoir si c'est le législateur national ou le Conseil régional qui est compétent pour réduire le montant d'une augmentation du loyer dû par les locataires de la Société nationale du logement et des sociétés agréées par celle-ci.

A. Tout en ayant, sans doute, un certain lien avec le logement, des dispositions limitant l'augmentation des loyers relèvent de la politique économique générale lorsqu'elles constituent des mesures de lutte contre l'inflation et de modération des revenus. Pour ce motif, elles sont de la compétence du législateur national. Le Conseil d'Etat s'est prononcé en ce sens

.../...

(1) Déclaration du Ministre à la Commission du Sénat, doc. parl. Sénat, sess. 1984-1985, n° 757/2/5°, page 9.

dans un avis du 26 novembre 1980 (1), et dans un avis du 7 décembre 1981 (2) (3).

Dans le premier avis, le Conseil d'Etat s'est exprimé comme suit :

"Certes, le logement a été transféré à la compétence des Régions par l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Mais, d'une part, le projet ne vise pas seulement les immeubles destinés au logement. D'autre part, il a pour objet de proroger les conventions et de limiter l'augmentation des rétributions fixées par ces conventions.

Suivant l'exposé des motifs, ces mesures tendent, comme celles que portent les autres lois d'exception qui ont été adoptées depuis 1975, à lutter contre l'inflation et à modérer les revenus.

Il n'apparaît d'aucune des dispositions du projet, ni d'ailleurs de l'exposé des motifs, que le logement y soit en cause à un degré suffisant pour qu'une compétence des Régions puisse être retenue en l'espèce.

Compte tenu de ces éléments, la matière traitée par le projet de loi ressortit au législateur national".

.../...

-
- (1) Sur le projet devenu la loi du 23 décembre 1980 réglant temporairement les baux et autres conventions concédant la jouissance d'un immeuble (Doc. parl. Sénat 1980-1981, n° 543/1, page 5).
 - (2) Sur le projet devenu la loi du 9 décembre 1981 réglant temporairement les baux et autres conventions concédant la jouissance d'un immeuble (Doc. parl. Ch. sess. 1981-1982, n° 12/1, page 3).
 - (3) Auquel le Conseil d'Etat a renvoyé dans son avis du 3 novembre 1982 sur le projet devenu la loi du 30 décembre 1982 réglant temporairement les baux et d'autres conventions concédant la jouissance d'un immeuble (Doc. parl. Ch. sess. 1982-1983, n° 446/1, page 5).

B. C'est une solution différente qu'il y a lieu d'adopter pour les loyers relatifs aux logements appartenant à la Société nationale du logement et aux sociétés agréées par celle-ci, dits les "logements sociaux".

Comme le Conseil d'Etat l'a rappelé dans son avis cité plus haut, l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale a transféré la matière du logement à la Région. Cette disposition de la loi spéciale n'énonce aucune restriction. Jusqu'à ce qu'elles aient été remplacées par des décrets du Conseil flamand et du Conseil régional wallon, les dispositions du Code du logement restent d'application. Aux termes de l'article 31 du Code, le montant du loyer dû par les locataires de la Société nationale du logement et des sociétés agréées ne fait pas l'objet d'une clause du contrat de bail; il est fixé, en tous ses éléments, par la voie de dispositions réglementaires prises par le Roi, auquel sont actuellement substitués l'Exécutif flamand et l'Exécutif régional wallon (1). Le pouvoir ainsi réservé aux Exécutifs régionaux de déterminer entièrement les loyers des logements sociaux, ne se fondant sur tous les éléments qu'ils estiment devoir prendre en considération, serait indûment restreint si le législateur national prenait des dispositions relatives à ce même objet.

----- .../...
(1) Un des documents annexés par le Président de la Chambre des Représentants à sa demande d'avis fait état d'un décret du Conseil flamand du 30 octobre 1984 modifiant, pour la Région flamande, le Code de logement et remplaçant l'article 31 de ce Code par un article 80ter ayant un objet semblable.

Le projet qui est devenu ce décret a fait l'objet de l'avis L. 16.134/8 du Conseil d'Etat, donné le 12 avril 1984.

Le 19 décembre 1984, date à laquelle le Conseil d'Etat, chambres réunies, a émis le présent avis, le décret du 30 octobre 1984 n'avait pas encore été publié au Moniteur belge.

Ainsi la fixation des loyers des logements sociaux fait l'objet d'un système radicalement différent de celui qui est applicable aux autres baux. Pour ces derniers, comme on le sait, le loyer est déterminé par une clause contractuelle. C'est ce dernier système - qui est celui du droit commun - que les auteurs du projet de loi de redressement ont envisagé en faisant référence, dans l'article 2 du projet, "aux clauses contractuelles prévoyant leur adaptation (celle des loyers, canons, etc. ...) à quelque facteur que ce soit". Pour les baux des logements sociaux, dont les loyers sont fixés par des dispositions réglementaires, il n'y a pas de "clause contractuelle" prévoyant l'adaptation des loyers. Tel qu'il est conçu, l'article 2 du projet n'est pas susceptible d'être appliqué aux loyers des logements sociaux. Le mode de réduction des effets d'une adaptation des loyers établi par le projet ne se concilie pas avec le mode de fixation du montant des loyers des logements sociaux.

Subsidiairement, comme l'indique l'exposé des motifs, les dispositions réduisant les effets des clauses d'adaptation des loyers se justifient par la raison que "Les mesures de modération des loyers doivent ... viser toutes les catégories de revenus et donc aussi les revenus provenant de biens immobiliers" (1). Cette considération ne vaut pas pour les revenus de la Société nationale du logement et des sociétés agréées, lesquelles sont chargées d'un service public. On ne peut certes faire abstraction des intérêts des locataires de ces sociétés, lesquels subiront une modération de leurs revenus. Mais c'est aux Exécutifs régionaux qu'il appartiendra d'apprécier si, compte tenu de l'ensemble des circonstances qu'ils doivent prendre en considération, il y a lieu de décider une réduction des loyers, pour les années 1985 à 1987, et dans l'affirmative d'en déterminer les modalités.

.../...

(1) Doc. parl. Sénat, sess. 1984-1985, n° 757/1, page 2.

En conclusion, l'amendement de M. VAN DEN BOSSCHE est superflu. Une loi nationale, adoptée à la majorité ordinaire, doit, en effet, être interprétée en ce sens, qu'en délimitant le champ d'application de cette loi, le législateur n'a pas excédé les limites de sa compétence, telle que celle-ci a été déterminée par la loi spéciale. Pour les raisons exposées plus haut, les articles 1er à 4 du projet ne sont pas applicables aux loyers des logements sociaux. Dès lors, outre qu'il est superflu, considéré exclusivement dans son texte et non dans sa justification, l'amendement de M. VAN DEN BOSSCHE pourrait créer une équivoque en laissant croire que le législateur aurait le pouvoir de rendre les dispositions visées applicables aux loyers des logements sociaux.

DOEL VAN HET AMENDEMENT.

Het "ontwerp van herstellwet houdende sociale bepalingen" (1) bevat een hoofdstuk I met als opschrift "Matiging van huurprijzen", dat bestaat uit de artikelen 1 tot 4 van het ontwerp.

Artikel 1 bakent het toepassingsgebied van het hoofdstuk af.

De essentiële bepaling is artikel 2, dat een matiging van de huurprijzen oplegt in de volgende bewoordingen :

"Artikel 2. Gedurende elk van de jaren 1985, 1986, 1987 worden de huurprijzen, cijzen, canons of de vergoedingen aangepast overeenkomstig de contractuele bedingen die voorzien in hun aanpassing aan welke factor ook, verminderd. De vermindering is gelijk aan 2 pct. van het bedrag dat wettelijk eisbaar is in de maand december van het kalenderjaar dat aan de aanpassing voorafgaat".

Het amendement van de heer VAN DEN BOSSCHE strekt ertoe artikel 1, § 2, aan te vullen met een nieuw lid, dat luidt als volgt :

"De bepalingen van dit hoofdstuk zijn niet van toepassing op de woningen die toebehoren aan de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting of de door haar erkende vennootschappen".

.../...

- (1) Ontwerp door de Senaat overgezonden aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gedr. St. Kamer, zitting 1984-1985, nr. 1075/1.

Tot staving van zijn amendement voert de heer VAN DEN BOSSCHE het volgende aan : "De sociale woningen behoren tot de bevoegdheid van de Gewesten. De nationale wetgever kan daar niet op ingrijpen ... en daarom leek de uitdrukkelijke bepaling die we hier voorstellen overbodig. De Minister heeft echter het tegendeel beweerd" (1).

ONDERZOEK VAN DE RESPECTIEVE BEVOEGDHEDEN VAN DE STAAT EN VAN HET GEWEST.

Naar aanleiding van het amendement van de heer VAN DEN BOSSCHE vraagt de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers het advies van de Raad van State over de vraag of de nationale wetgever dan wel de Gewestraad bevoegd is om het bedrag van een verhoging van de huurprijs welke verschuldigd is door de huurders van de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en van de door haar erkende vennootschappen, te verminderen.

A. Hoewel bepalingen die de verhoging van de huurprijzen beperken, ongetwijfeld enig verband houden met de huisvesting, ressorteren zij onder het algemeen economisch beleid wanneer zij maatregelen vormen ter bestrijding van de inflatie en tot matiging van de inkomens. Om die reden behoren zij tot de bevoegdheid van de nationale wetgever. De Raad van State heeft zich

.../...

(1) Verklaring van de Minister in de Commissie van de Senaat, Gedr. St. Senaat, zitting 1984-1985, nr. 757/2/5°, blz. 9.

in die zin uitgesproken in een advies van 26 november 1980 (1), en in een advies van 7 december 1981 (2) (3).

In het eerste advies heeft de Raad van State het volgende gezegd :

"De huisvesting is weliswaar onder de bevoegdheid van de Gewesten gebracht door artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Enerzijds echter doelt het ontwerp niet alleen op de voor huisvesting bestemde onroerende goederen. Anderzijds heeft het tot doel de overeenkomsten te verlengen en de verhoging van de daarin vastgestelde beloning te beperken.

Volgens de memorie van toelichting strekken deze maatregelen, zoals die van de andere sedert 1975 aangenomen uitzonderingswetten, om de inflatie te bestrijden en de inkomens te matigen.

Uit geen enkele bepaling van het ontwerp, evenmin trouwens als uit de memorie van toelichting, blijkt dat de huisvesting er in zodanige mate aan de orde zou komen dat van bevoegdheid van de Gewesten ter zake gesproken zou kunnen worden.

Gelet op deze gegevens behoort de in het ontwerp behandelde aangelegenheid tot de bevoegdheid van de nationale wetgever".

.../...

- (1) Over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 23 december 1980 tot tijdelijke regeling van de huur- en andere overeenkomsten die het genot van een onroerend goed verlenen (Gedr. St. Senaat, 1980-1981, nr. 543/1, blz. 5).
- (2) Over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 9 december 1981 tot tijdelijke regeling van de huur- en andere overeenkomsten die het genot van een onroerend goed verlenen (Gedr. St. Kamer, zitting 1981-1982, nr. 12/1, blz. 3).
- (3) Waarnaar de Raad van State verwezen heeft in zijn advies van 3 november 1982 over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 30 december 1982 tot tijdelijke regeling van de huur- en andere overeenkomsten die het genot van een onroerend goed verlenen (Gedr. St. Kamer, zitting 1982-1983, nr. 446/1, blz. 5).

B. Voor de huurprijzen betreffende de woningen die toebehoren aan de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en aan de door haar erkende vennootschappen, de zogenaamde "sociale woningen", behoort een andere oplossing te worden aangenomen.

Zoals de Raad van State erop gewezen heeft in zijn eerderevermeld advies, heeft artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet de huisvesting aan het Gewest overgedragen. Die bepaling van de bijzondere wet maakt geen gewag van enige beperking. Tot ze vervangen zijn door decreten van de Vlaamse Raad en van de Waalse Gewestraad, blijven de bepalingen van de Huisvestingscode van toepassing. Volgens artikel 31 van de Huisvestingscode wordt het bedrag van de huurprijs die verschuldigd is door de huurders van de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en van de erkende maatschappijen niet bepaald in een beding van de huurovereenkomst; het wordt, in al zijn bestanddelen, vastgesteld bij wege van verordeningsbepalingen die worden uitgevaardigd door de Koning, in wiens plaats thans de Vlaamse Executieve en de Waalse Gewestexecutieve optreden (1). De aldus voor de Gewestexecutieven voorbehouden bevoegdheid om de huurprijzen van de sociale woningen geheel te bepalen op basis van alle gegevens welke zij daarbij in aanmerking menen te moeten nemen, zou ten onrechte beperkt worden indien de nationale wetgever met betrekking tot datzelfde onderwerp bepalingen mocht uitvaardigen.

.../...

-
- (1) Een van de documenten welke de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers bij zijn adviesaanvraag heeft gevoegd, maakt gewag van een decreet van de Vlaamse Raad van 30 oktober 1984 tot wijziging, wat het Vlaamse Gewest betreft, van de Huisvestingscode en tot vervanging van artikel 31 van die Huisvestingscode door een artikel 80ter dat een soortgelijke strekking heeft.

Over het ontwerp waaruit dat decreet is ontstaan, heeft de Raad van State op 12 april 1984 advies gegeven onder nr L. 16.134/8.

Op 19 december 1984, de dag waarop de Raad van State, afdeling

Voor de vaststelling van de huurprijzen van de sociale woningen geldt dus een totaal andere regeling dan die welke op de andere huurovereenkomsten van toepassing is. Voor deze laatste overeenkomsten wordt de huurprijs, zoals bekend is, bepaald bij een contractueel beding. Het is deze laatste regeling - welke die van het gemeen recht is - die de indieners van het ontwerp van herstellwet op het oog hebben gehad door in artikel 2 van het ontwerp te verwijzen naar "de contractuele bedingen die voorzien in de aanpassing (van de huur, de cijns, de canon, enz...) aan welke factor ook". Voor de huurovereenkomsten betreffende de sociale woningen, waarvan de huurprijzen bij verordeningsbepalingen worden vastgesteld, is er geen "contractueel beding" dat in de aanpassing van de huurprijzen voorziet. Zoals artikel 2 van het ontwerp is opgevat, kan het geen toepassing vinden op de huurprijzen van de sociale woningen. De door het ontwerp vastgestelde wijze om de gevolgen van een aanpassing van de huurprijzen te verminderen is niet overeen te brengen met de wijze waarop het bedrag van de huurprijzen van sociale woningen wordt bepaald.

Subsidiair zij erop gewezen dat de bepalingen die de gevolgen van de bedingen tot aanpassing van de huurprijzen verminderen, zoals de memorie van toelichting zegt, gewettigd zijn doordat "De matigingsmaatregelen moeten ... rekening houden met alle inkomstencategorieën en dus ook (met) de inkomsten van onroerende goederen" (1). Die overweging geldt niet voor de inkomsten van de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en van de erkende maatschappijen, die met een openbare dienst belast zijn. De belangen van de huurders van die maatschappijen mogen stellig niet over het hoofd worden gezien; die huurders ondergaan immers ook een matiging van hun inkomsten. Maar het zijn de Gewestexecutieven die zullen

.../...

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1984-1985, nr 757/1, blz. 2.

moeten uitmaken of er, rekening houdend met alle in aanmerking te nemen omstandigheden, aanleiding is om te besluiten tot een verlaging van de huurprijzen, voor de jaren 1985 tot 1987, en zo ja, om de nadere regelen ervan te bepalen.

Als conclusie kan worden gesteld dat het amendement van de heer VAN DEN BOSSCHE overbodig is. Een bij gewone meerderheid aangenomen nationale wet moet immers zo worden uitgelegd dat de wetgever, door het beperken van het toepassingsgebied van die wet, niet is getreden buiten de grenzen van zijn bevoegdheid zoals die door de bijzondere wet is bepaald. Om de hiervoren opgegeven redenen zijn de artikelen 1 tot 4 van het ontwerp niet van toepassing op de huurprijzen van de sociale woningen. Bijgevolg is het amendement van de heer VAN DEN BOSSCHE niet alleen overbodig, maar zou het, als men uitsluitend de tekst en niet de verantwoording bekijkt, tot misverstand kunnen leiden doordat het de indruk wekt dat de wetgever bevoegd zou zijn om de bedoelde bepalingen toepasselijk te verklaren op de huurprijzen voor sociale woningen.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

H. COREMANS,

Ch. HUBERLANT,

Gh. TACQ,

J. BORRET,

P. FINCOEUR,

F. RIGAUX,

G. SCHRANS,

J. GIJSSELS,

J. DE GAVRE,

Mesdames : M. BENARD,

Mevrouwen : M. VAN GERREWEY,

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

Les rapports ont été présentés par MM. J. VERMEIRE et M. HANOTIAU, auditeurs.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

De verenigde kamers waren samengesteld uit

président de chambre, président,
kamervoorzitter, voorzitter,

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la section
de législation,
assessoren van de afdeling
wetgeving,

greffiers,
griffiers.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J. VERMEIRE en M. HANOTIAU, auditeurs.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. BENARD.

P. TAPIE.