

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.039/3
VAN 5 FEBRUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 januari 2008 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Plaatselijke Besturen, Ruimtelijke Ordening, Monumenten en Landschappen, Stadsvernieuwing, Huisvesting, Openbare Netheid en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot instelling van een huurtoelage", heeft het volgende advies gegeven:

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe te voorzien in een huurtoelage voor huurders van woningen die zijn gelegen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, specifiek voor wat betreft woningen die door de gemeenten of autonome gemeentelijke regieën ⁽¹⁾ worden verhuurd. De huurtoelage wordt ingevoerd om het verschil te dekken tussen een deel van het gezinsinkomen en de huurprijs die de gemeente of autonome gemeentelijke regie vraagt, met een maximum van 200 euro per maand (artikelen 2 en 3).

In het ontwerp worden de voorwaarden geregeld waaronder de huurtoelage kan worden toegekend (artikelen 4 tot 7), alsmede de procedure voor het indienen en het behandelen van de aanvragen (artikelen 8 en 9). Voorts wordt de wijze van berekening van de toelage bepaald (artikel 10), alsmede de verbintenissen en de sancties die ermee samenhangen (artikel 11). Ten slotte wordt voorzien in een indexatie van de toelagen (artikel 12).

3. Het ontworpen besluit vindt vooreerst rechtsgrond in artikel 131 van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode. Krachtens dat artikel wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gemachtigd om de voorwaarden vast

⁽¹⁾ De Franse tekst van artikel 1, 6/, dient te worden aangevuld met het woord "autonome".

te stellen waaronder een tegemoetkoming in de huur aan de gezinnen kan worden toegekend, "binnen de perken van de kredieten die hiertoe op de Gewestbegroting zijn ingeschreven".

Aanvullend vindt de regeling ook rechtsgrond in de artikelen 134 en 135 van dezelfde ordonnantie, op grond waarvan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, volgens de erin bepaalde criteria, de toekenningsvoorwaarden van de tegemoetkomingen en de regels voor de berekening ervan kan vaststellen, kan bepalen binnen welke perken en onder welke voorwaarden meerdere tegemoetkomingen mogen worden gecumuleerd, alsmede de regels kan uitwerken voor de toekenningsprocedure verbonden aan die tegemoetkomingen.

ALGEMENE OPMERKING

4. De ontworpen regeling is enkel van toepassing op woningen die door een gemeente of door een autonome gemeentelijke regie worden verhuurd. De gemachtigde verklaarde dat voor de overige woningen het gevaar bestaat - zo zou blijken uit gelijkaardige voorbeelden uit het buitenland - dat de huurprijs door de verhuurder wordt verhoogd mocht de ontworpen maatregel ook voor die woningen gelden, waardoor een deel van de huurtoelage uiteindelijk verloren gaat en de maatregel ten dele zijn doel mist. De ontworpen regeling werd om die reden toegespitst op de gemeentelijke overheden die als verhuurder optreden, omdat de stellers van het ontwerp aannemen dat die overheden de regeling correct zullen toepassen en de huurprijzen van de betrokken woningen niet zullen verhogen, zodat de huurtoelage volledig ten goede zal komen aan de huurder.

Die doelstelling is op zich pertinent en legitiem, maar met de ontworpen regeling wordt aldus een verschillende behandeling ingesteld van huurders onderling, naargelang van de hoedanigheid van de verhuurder. De verantwoording voor dit onderscheid zou berusten op het gegeven dat een gelijkaardige maatregel ten aanzien van niet-institutionele verhuurders lang niet even doeltreffend kan zijn of zelfs haar effect in belangrijke mate zou missen. De Raad van State beschikt evenwel niet over de nodige gegevens om te kunnen uitmaken of een andere uitwerking van de huurtoelage het toch niet mogelijk zou maken om de maatregel aan andere huurders ten goede te laten komen. Slechts wanneer zulks niet het geval is, kan de ontworpen regeling worden geacht conform het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie te zijn.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef verwijze men, conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, behoudens naar artikel 131 van de ordonnantie van 17 juli 2003, ook naar de artikelen 134 en 135 ervan. Men vermeldte tevens dat al die artikelen werden ingevoegd bij de ordonnantie van 1 april 2004.

6. Het in het tweede lid van de aanhef vermeldde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2004 tot vaststelling van de bevoegdheden van de ministers van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en wordt erdoor ook niet gewijzigd. Evenmin is de vermelding ervan noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

Het tweede lid van de aanhef dient derhalve te worden weggelaten.

7. In het huidige vierde lid van de aanhef (dat het derde lid wordt) dient de datum van de erin vermeldde akkoordbevinding van de Minister van Begroting te worden ingevuld.

8. Men redigere het huidige zesde lid van de aanhef (dat het vijfde lid wordt) als volgt:

"Gelet op advies 44.039/3 van de Raad van State, gegeven op 5 februari 2008, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 1

9. Men redigere de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp als volgt:

"Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:"

.../...

Artikel 3

10. Het is niet geheel duidelijk wat wordt bedoeld met de in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp voorkomende woorden "tot ten hoogste 30 %". Volgens de gemachtigde gaat het om een percentage van de kinderbijslag, maar daarmee is nog niet duidelijk wat de draagwijdte is van de woorden "ten hoogste". Er dient dan ook te worden gepreciseerd hoe wordt bepaald welk percentage van de kinderbijslag in aanmerking wordt genomen.

In de Franse tekst van de genoemde bepaling schrijve men "le loyer" in plaats van "du loyer".

11. Nog in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp is er een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst, waar in de Nederlandse tekst gewag wordt gemaakt van "170 €", en in de Franse tekst van "200 €". De gemachtigde verklaarde dat het in de Franse tekst voorkomende bedrag het juiste is, zodat de Nederlandse tekst van de genoemde bepaling dient te worden aangepast.

Men vervange tevens het teken "€" door, in het Nederlands, het woord "euro" en, in het Frans, het woord "euros".

Hoofdstuk III

12. Nu in de artikelen 4 tot 7 van het ontwerp voorwaarden zijn opgenomen voor de toekenning van de huurtoelagen, kunnen die artikelen worden ondergebracht in hoofdstuk II, dat juist betrekking heeft op de toelagen. Er dient immers een spaarzaam gebruik te worden gemaakt van een indeling in hoofdstukken.

Artikel 5

13. Krachtens artikel 5 van het ontwerp mogen de aanvrager of diens gezinsleden geen onroerend goed dat is bestemd voor woon- of beroepsdoeleinden in volle eigendom (niet, in de Nederlandse tekst, "volledig in eigendom"), in erfpacht of in vruchtgebruik hebben.

Volgens de gemachtigde ligt het in de bedoeling dat ook mede-eigendom in aanmerking wordt genomen, maar zulks blijkt niet duidelijk uit de tekst, die op dit punt dient te worden gepreciseerd.

Voorts kan, al komt een gelijkaardige bepaling reeds voor in artikel 8 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 december 2004 tot instelling van een verhuis- en installatietoelage en van een bijdrage in het huurgeld, de vraag worden gesteld of nog met geen andere rechtsfiguren rekening dient te worden gehouden, zoals het aandeelhouderschap in een patrimoniumvennootschap. Het ligt immers in de rede dat met betrekking tot zulke rechtsfiguren hetzelfde motief voor uitsluiting geldt.

Artikel 6

14. De in artikel 6 van het ontwerp voorkomende opsomming moet worden aangegeven met de vermeldingen "1/", "2/" en "3/", in plaats van met streepjes.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 7, 8, eerste lid, en 9, eerste lid, van het ontwerp.

15. Wat betreft de draagwijdte van artikel 6, tweede streepje (lees 2/), van het ontwerp verklaarde de gemachtigde dat met de woorden "overheidssteun die de baremisatie van de huurprijzen impliceert", wordt verwezen naar subsidies voor woningen die op basis van sociale huurvoorwaarden worden verhuurd en waarbij een maximumhuur wordt bepaald. De genoemde bepaling dient gelet hierop te worden verduidelijkt.

Artikel 8

16. Artikel 8, eerste lid, derde streepje (lees 3/), van het ontwerp, waar dient te worden verwezen naar artikel 5, en niet naar artikel 6, redigere men als volgt:

"3/ een verklaring op eer van de huurder dat aan de voorwaarde bedoeld in artikel 5 is voldaan;"

17. Het tweede en het derde lid van artikel 8 van het ontwerp worden beter als volgt geredigeerd:

"Binnen dertig dagen na de indiening van de aanvraag neemt het Bestuur een principiële beslissing over de aanvraag. Die termijn wordt geschorst wanneer het Bestuur om bijkomende documenten verzoekt.

In het geval van een gunstige beslissing wordt de huurtoelage door de gemeente aan de huurder toegekend overeenkomstig artikel 10 vanaf de dag van de indiening van de aanvraag."

Artikel 10

18. In artikel 10 van het ontwerp, dat overigens best niet in een afzonderlijk hoofdstuk wordt ondergebracht, dient te worden verwezen naar artikel 9 in plaats van naar artikel 10.

Artikel 11

19. Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet kan bijdragen tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel. De indeling van artikel 11 van het ontwerp in twee paragrafen die elk slechts uit één lid bestaan, kan derhalve vervallen.

Hoofdstuk VII

20. De in artikel 12 van het ontwerp vervatte regel is geen overgangsbepaling, maar wel een permanente bepaling. Het artikel dient derhalve in een afzonderlijk of een ander hoofdstuk te worden ondergebracht. De artikelen 13 en 14 dienen dan te worden ondergebracht in een hoofdstuk met als opschrift "Slotbepalingen".

21. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling om voor de in artikel 12 van het ontwerp bedoelde indexatie toepassing te maken van het prijsindexcijfer dat berekend en benoemd wordt voor de toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen (de zogenaamde "gezondheidsindex").

Zulks dient uitdrukkelijk te worden bepaald.

22. De uitvoeringsbepaling dient te worden geplaatst na de bepaling betreffende de inwerkingtreding, zodat de artikelen 13 en 14 van het ontwerp van plaats dienen te wisselen.

23. In artikel 14 van het ontwerp dienen, gelet op de retroactiviteit, de woorden "treedt in werking op" te worden vervangen door de woorden "heeft uitwerking met ingang van".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.039/3
DU 5 FÉVRIER 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, de l'Aménagement du territoire, des Monuments et Sites, de la Rénovation urbaine, du Logement, de la Propreté publique et de la Coopération au développement, le 23 janvier 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "instituant une allocation loyer", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également des observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend instituer une allocation loyer à l'intention de locataires de logements situés en Région de Bruxelles-Capitale, et spécifiquement de logements donnés en location par les communes ou des régies communales autonomes ⁽¹⁾. L'allocation loyer est destinée à combler la différence entre une partie des revenus du ménage et le loyer demandé par la commune ou la régie communale autonome, avec un maximum de 200 euros par mois (articles 2 et 3).

Le projet règle les conditions d'octroi de l'allocation loyer (articles 4 à 7) ainsi que la procédure d'introduction et de traitement des demandes (articles 8 et 9). En outre, le projet définit la méthode de calcul de l'allocation (article 10) ainsi que les engagements et les sanctions qui y sont liés (article 11). Enfin, le projet prévoit une indexation des allocations (article 12).

3. L'arrêté en projet trouve tout d'abord son fondement juridique dans l'article 131 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement. Cet article habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à déterminer les conditions auxquelles une intervention dans le loyer peut être accordée aux ménages, "dans les limites des crédits inscrits à cette fin au budget régional".

⁽¹⁾ On complètera le texte français de l'article 1, 6/, par le mot "autonome".

Accessoirement, le texte puise également son fondement juridique dans les articles 134 et 135 de cette même ordonnance, en vertu desquels le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut fixer, en fonction des critères qui y sont énumérés, les conditions d'octroi des aides, leur mode de calcul, les limites et les conditions dans lesquelles plusieurs aides peuvent être cumulées ainsi que les règles de procédure relatives à l'octroi de ces aides.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Le régime en projet ne s'applique qu'aux logements donnés en location par une commune ou une régie communale autonome. Le délégué a déclaré qu'en ce qui concerne les autres logements, le risque existe – c'est ce qui ressortirait d'exemples similaires à l'étranger - que les bailleurs augmentent les loyers si la mesure envisagée leur était également applicable, de sorte qu'une partie de l'allocation loyer serait finalement perdue et que la mesure manquerait partiellement son but. C'est pourquoi le régime en projet s'adresse uniquement aux autorités communales bailleuses, les auteurs du projet supposant que ces autorités appliqueront correctement la mesure et ne reverront pas à la hausse les loyers des logements concernés, si bien que l'allocation loyer profitera pleinement au locataire.

Cet objectif est pertinent et légitime en soi, mais le régime en projet instaure ainsi un traitement différencié entre les locataires, en fonction du statut de leur bailleur. La justification de cette différence reposerait sur le fait qu'une telle mesure prise à l'égard de bailleurs non institutionnels ne pourrait pas être aussi efficace, voire manquerait en grande partie son but. Le Conseil d'État ne dispose toutefois pas des éléments d'information nécessaires pour vérifier si un autre système d'allocation loyer ne permettrait pas malgré tout de faire bénéficier d'autres locataires de cette mesure. Ce n'est qu'une fois acquis qu'il ne peut en être ainsi que le régime en projet peut être considéré conforme aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

5. Au premier alinéa du préambule, on fera référence, conformément à l'observation formulée à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet, outre à l'article 131 de l'ordonnance du 17 juillet 2003, également aux articles 134 et 135 de celle-ci. On précisera par ailleurs que tous ces articles ont été insérés par l'ordonnance du 1^{er} avril 2004.

6. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2004 fixant la répartition des compétences entre les ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, mentionné au deuxième alinéa du préambule, ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet et n'est pas non plus modifié par celui-ci. La mention n'est pas non plus utile pour la bonne compréhension du régime en projet.

Il y a donc lieu de supprimer le deuxième alinéa du préambule.

7. À l'actuel quatrième alinéa du préambule (qui devient le troisième), il convient d'indiquer la date de l'accord du Ministre du Budget, qui y est mentionné.

8. On rédigera l'actuel sixième alinéa du préambule (qui devient le cinquième) comme suit:

"Vu l'avis 44.039/3 du Conseil d'État, donné le 5 février 2008, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

.../...

Article 1^{er}

9. On rédigera la phrase introductive de l'article 1^{er} du projet comme suit:

"Pour l'application du présent arrêté, l'on entend par:".

Article 3

10. On n'aperçoit pas clairement ce que signifient les mots "à hauteur de maximum 30%" à l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet. Selon le délégué, il s'agit d'un pourcentage des allocations familiales, mais la portée du mot "maximum" n'en demeure pas moins obscure. Il y a lieu par conséquent de préciser comment est déterminé le pourcentage des allocations familiales pris en compte.

Dans le texte français de la disposition visée, on écrira "le loyer" au lieu de "du loyer".

11. Encore à l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet, il y a une discordance entre les textes français et néerlandais, en ce que le texte français fait mention de "200 €", alors que le texte néerlandais fait mention de "170 €". Le délégué a déclaré que c'est le montant figurant dans le texte français qui est correct, de sorte qu'il s'impose d'adapter le texte néerlandais de la disposition en question.

On remplacera, en outre, le symbole "€" par le mot "euros" en français et par le mot "euro" en néerlandais.

Chapitre III

12. Étant donné que les articles 4 à 7 du projet contiennent des conditions d'octroi des allocations loyer, ces articles peuvent être insérés dans le chapitre II, qui concerne justement ces allocations. C'est en effet avec modération qu'il faut avoir recours à la division en chapitres.

.../...

Article 5

13. En vertu de l'article 5 du projet, le demandeur ou l'un des membres de son ménage ne peuvent posséder, en pleine propriété (dans le texte néerlandais, "in volle eigendom" et non "volledig in eigendom"), en emphytéose ou en usufruit, un bien immeuble affecté au logement ou à usage professionnel.

Selon le délégué, l'intention est de prendre aussi en considération la copropriété, mais cela ne ressort pas clairement du texte, qui doit donc être explicité sur ce point.

Bien qu'une disposition analogue figure déjà à l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instituant une allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer, la question se pose, en outre, de savoir s'il n'y a pas lieu de tenir compte d'autres formes juridiques, comme l'actionnariat dans une société patrimoniale. Il serait en effet logique d'appliquer l'exclusion pour le même motif à de telles formes juridiques.

Article 6

14. L'énumération figurant à l'article 6 du projet doit être indiquée par les mentions "1/", "2/" et "3/", et non par des tirets.

Une observation analogue peut être formulée en ce qui concerne les articles 7, 8, alinéa 1^{er}, et 9, alinéa 1^{er}, du projet.

15. Le délégué a déclaré, sur la portée de l'article 6, deuxième tiret (lire 2/), du projet, que les mots "aide publique impliquant une barémisation des loyers" visaient des subventions pour des logements donnés en location sur la base de conditions de location sociales et pour lesquels un loyer maximal est fixé. Il y a lieu de préciser la disposition visée compte tenu de ces explications.

Article 8

16. On rédigera l'article 8, alinéa 1^{er}, troisième tiret (lire 3/), du projet, où il faut renvoyer à l'article 5 et non à l'article 6, comme suit:

"3/ l'attestation sur l'honneur du locataire du respect de la condition visée à l'article 5;"

17. Mieux vaudrait rédiger les alinéas 2 et 3 de l'article 8 du projet comme suit:

"Dans les trente jours qui suivent l'introduction de la demande, l'Administration prend une décision de principe concernant la demande. Ce délai est suspendu lorsque l'Administration réclame des documents complémentaires.

En cas d'avis favorable, l'allocation loyer est octroyée par la commune au locataire conformément à l'article 10, à partir de la date d'introduction de la demande."

Article 10

18. À l'article 10 du projet, qu'il serait préférable de ne pas présenter dans un chapitre séparé, il y a lieu de viser l'article 9 au lieu de l'article 10.

Article 11

19. Une division en paragraphes n'est pas recommandée lorsque chaque paragraphe ne comporte qu'un seul alinéa et que cette division ne peut contribuer à une présentation plus claire de l'article concerné. Mieux vaut dès lors renoncer à la division de l'article 11 du projet en deux paragraphes ne comportant chacun qu'un seul alinéa.

Chapitre VII

20. La règle inscrite à l'article 12 du projet n'est pas une disposition transitoire, mais une disposition permanente. Il convient dès lors d'inscrire cet article dans un chapitre distinct ou dans un autre chapitre. Les articles 13 et 14 doivent alors figurer dans un chapitre intitulé "Dispositions finales".

21. Selon le délégué, il s'agit, en ce qui concerne l'indexation visée à l'article 12 du projet, de faire usage de l'indice des prix calculé et nommé pour l'application de l'article 2 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays (que l'on appelle aussi "l'indice santé").

Il y a lieu de l'indiquer expressément.

22. La disposition exécutoire doit être placée après la disposition d'entrée en vigueur, de sorte qu'il convient de permuter les articles 13 et 14 du projet.

23. Vu la rétroactivité, il faut remplacer les mots "entre en vigueur le" par les mots "produit ses effets le" à l'article 14 du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS