



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.263/3
van 26 mei 2014

avis 56.263/3
du 26 mai 2014

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'met betrekking tot
de leegstaande woningen'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif aux
logements inoccupés'

Op 29 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘met betrekking tot de leegstaande woningen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Kaat LEUS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 mei 2014.

*

Le 29 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif aux logements inoccupés’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 20 mai 2014. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Kaat LEUS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 mai 2014.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 25 mei 2014 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt er in hoofdzaak toe om het minimumverbruik van water of elektriciteit vast te stellen waaronder de woning als leegstaand dient te worden beschouwd (artikel 2), alsook om van woningen waarvan de leegstand is bewezen, de vermeldingen te bepalen die moeten worden opgenomen in de lijst die door het college van burgemeester en schepenen moet worden bezorgd aan de gewestelijke dienst belast met de strijd tegen leegstaande woningen (artikel 3). Voorts wordt met het ontwerpbesluit nog beoogd te verduidelijken hoe en bij wie het schorsend beroep als vermeld in artikel 21 van de Brusselse Huisvestingscode, moet worden ingediend (artikel 4). Tot slot strekt artikel 5 van het ontwerp ertoe artikel 9 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 februari 2004 ‘houdende uitvoering van de Huisvestingscode’ op te heffen.

Artikel 6 van het ontwerp strekt ertoe het te nemen besluit in werking te laten treden op de dag van bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

4.1. Vooreerst dient te worden opgemerkt dat in het tweede lid van de aanhef de rechtsgrondbepalingen duidelijk dienen te worden weergegeven, wat betekent dat uitdrukkelijk en concreet naar die bepalingen moet worden verwezen. Het volstaat derhalve niet om te verwijzen naar de Brusselse Huisvestingscode in het algemeen.

4.2. De artikelen 2, eerste lid, en 5 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 15, § 2, eerste lid, 4°, van de Brusselse Huisvestingscode. Luidens laatst vermelde bepaling worden woningen met name als leegstaand beschouwd “als gedurende een periode van minstens twaalf opeenvolgende maanden het water- of elektriciteitsverbruik dat er werd vastgesteld lager is dan het door de Regering vastgestelde minimumverbruik”.

Voor artikel 3 wordt rechtsgrond gevonden in artikel 15, § 6, van de Brusselse Huisvestingscode.

Artikel 4 vindt rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ *iuncto* artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met artikel 21 van de Brusselse Huisvestingscode.¹

4.3. De rechtsgrond voor artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, naar luid waarvan de woningen met verzegelde tellers ook als leegstaand worden beschouwd, is evenwel onduidelijk. In artikel 15, § 2, eerste lid, 4°, van de Brusselse Huisvestingscode wordt immers enkel verwezen naar een door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vast te stellen “minimumverbruik”. De ontworpen bepaling doet echter iets anders dan een minimumverbruik vastleggen door te stellen dat woningen met verzegelde tellers ook als leegstaand worden beschouwd. Om toelichting gevraagd, oordeelde de gemachtigde dat artikel 15 van de Code wel degelijk rechtsgrond biedt:

“l’habilitation est l’article 15 du Code du logement qui fait d’une consommation inférieure à la consommation minimale (de 5m³) une présomption d’inoccupation. Un compteur scellés est en effet assimilé, pour Hydrobru, à une consommation nulle donc inférieure à la minimale. Cet alinéa vise à rappeler qu’on se trouve donc de facto dans un cas de présomption d’inoccupation - présomption réfragable bien sûr. Biffer cet alinéa n’empêchera toutefois pas de traiter le dossier en recoupant avec d’autres indices”.

Hierover kan worden getwist.

Zo heeft de Adviesraad voor Huisvesting en Stadsvernieuwing eveneens opgemerkt dat in deze mogelijkheid niet in de Code is voorzien. In het voormelde advies kan worden gelezen wat volgt:

“Le Conseil propose que les compteurs scellés ne puissent être considérés comme une présomption d’inoccupations qu’après une période de 12 mois. Cette situation n’est pas explicitement mentionnée dans le Code. De plus, certaines situation (décès, sinistres) peuvent entraîner des scellements de compteurs sans pour autant qu’il ait inoccupation.”

In de nota aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt hierop gereageerd door te stellen dat “de administratie (...) dus nog de periode van 12 maand [zal] moeten aantonen op basis van aanwijzingen en de eigenaar zal nog geldige redenen kunnen aanvoeren (zoals schade). In deze verduidelijking werd voorzien omdat deze tellers niet opgenomen zijn in de

¹ De gemachtigde verduidelijkte het als volgt: “L’article 4 précise le mode d’introduction du recours prévu à l’article 21 du code qui prévoit : Art. 21. Le contrevenant dispose d’un recours suspensif devant le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin, dans le mois de la notification de la décision lui infligeant une amende administrative.

Le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin se prononce dans les trente jours à dater de la réception du recours. A défaut de décision dans ce délai, l’imposition de l’amende est infirmée.

En prévoyant dans l’arrêté de recourir à l’envoi recommandé, le gouvernement exerce sa mission d’exécution générale (art.8 LS 12/01/89) et trouve sa source dans le principe et l’économie générale du Code, sans l’étendre ou le restreindre.

Cette modalité sera précisée dans le courrier infligeant l’amende. Procurer date certaine au recours est notamment une protection du requérant qui verra par exemple la décision infirmée en cas de retard de décision du fonctionnaire délégué sur son recours.”

overzichten van ‘minder dan 5m³’, terwijl het duidelijk is dat er een laag verbruik (of geen verbruik) is”.

Die uitleg overtuigt evenwel niet. Ten eerste is de formulering van de voorgelegde bepaling minstens dubbelzinnig en blijkt de bedoeling ervan – zoals die in de nota wordt uiteengezet – niet voldoende duidelijk. Ten tweede heeft de wetgever duidelijk bepaald dat de woning pas als leegstaand wordt beschouwd als *gedurende een periode van minstens twaalf opeenvolgende maanden* het water- of elektriciteitsverbruik dat er werd vastgesteld, lager is dan het door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vastgestelde minimumverbruik, zodat de Regering het minimumverbruik over twaalf maanden dient te bepalen.

De conclusie is dan ook dat artikel 15, § 2, eerste lid, 4°, van de Brusselse Huisvestingscode geen rechtsgrond biedt voor artikel 2, tweede lid, van het ontwerp. Die bepaling kan dan ook geen doorgang vinden.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que les élections du 25 mai 2014 ont pour conséquence que le gouvernement, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis a principalement pour objet de fixer la consommation minimale d'eau ou d'électricité en-deçà de laquelle il y a lieu de présumer le logement inoccupé (article 2) ainsi que de déterminer, pour les logements dont l'inoccupation est avérée, les mentions qui doivent figurer sur la liste que le collège des bourgmestre et échevins doit communiquer au service régional chargé de la lutte contre les logements inoccupés (article 3). Par ailleurs, le projet d'arrêté vise encore à préciser comment et devant qui le recours suspensif visé à l'article 21 du Code bruxellois du logement doit être introduit (article 4). Enfin, l'article 5 du projet vise à abroger l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 'portant exécution du Code du logement' (article 5).

L'article 6 du projet a pour objet de faire entrer en vigueur l'arrêté envisagé le jour de sa publication au Moniteur belge.

4.1. Il convient tout d'abord d'observer que le deuxième alinéa du préambule doit reproduire explicitement les dispositions procurant le fondement juridique, ce qui signifie qu'il doit les viser d'une manière expresse et concrète. Il ne suffit dès lors pas de viser le Code bruxellois du logement d'une manière générale.

4.2. Les articles 2, alinéa 1^{er}, et 5, du projet trouvent un fondement juridique dans l'article 15, § 2, alinéa 1^{er}, 4°, du Code bruxellois du logement. Selon cette dernière disposition, sont présumés inoccupés, notamment les logements « pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité constatée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement ».

L'article 3 trouve son fondement juridique dans l'article 15, § 6, du Code bruxellois du logement.

L'article 4 trouve un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'), lu en combinaison avec l'article 21 du Code bruxellois du logement ¹.

4.3. Toutefois, on n'aperçoit pas clairement le fondement juridique de l'article 2, alinéa 2, du projet, aux termes duquel les logements présentant des compteurs scellés sont également présumés inoccupés. En effet, l'article 15, § 2, alinéa 1^{er}, 4^o, du Code bruxellois du logement ne vise qu'une « consommation minimale » à fixer par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Or, la disposition en projet fait plus que fixer une consommation minimale en énonçant que les logements présentant des compteurs scellés sont également présumés inoccupés. Invité à fournir des précisions, le délégué a estimé que l'article 15 du Code procure bel et bien un fondement juridique adéquat :

« l'habilitation est l'article 15 du Code du logement qui fait d'une consommation inférieure à la consommation minimale (de 5m³) une présomption d'inoccupation. Un compteur scellés est en effet assimilé, pour Hydrobru, à une consommation nulle donc inférieure à la minimale. Cet alinéa vise à rappeler qu'on se trouve donc de facto dans un cas de présomption d'inoccupation - présomption réfragable bien sûr. Biffer cet alinéa n'empêchera toutefois pas de traiter le dossier en recoupant avec d'autres indices ».

Ce point de vue est discutable.

Ainsi, le Conseil consultatif du logement et de la rénovation urbaine a également observé que le Code ne prévoit pas cette possibilité. Dans l'avis précité, on peut lire ce qui suit :

« Le Conseil propose que les compteurs scellés ne puissent être considérés comme une présomption d'inoccupations qu'après une période de 12 mois. Cette situation n'est pas explicitement mentionnée dans le Code. De plus, certaines situations (décès, sinistres) peuvent entraîner des scellements de compteurs sans pour autant qu'il ait inoccupation ».

Dans la note au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale il est réagi dans les termes suivants : « l'administration devra encore établir au moyen d'indices la durée de 12 mois, et le propriétaire pourra encore faire valoir de justes motifs (tel un sinistre). Cette précision a été prévue puisque ces compteurs ne sont pas repris dans les relevés « moins de 5 m³ » alors que la faible consommation (ou non-consommation) est évidente ».

¹ Le délégué l'a précisé comme suit : « L'article 4 précise le mode d'introduction du recours prévu à l'article 21 du code qui prévoit : Art. 21. Le contrevenant dispose d'un recours suspensif devant le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin, dans le mois de la notification de la décision lui infligeant une amende administrative.

Le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin se prononce dans les trente jours à dater de la réception du recours. À défaut de décision dans ce délai, l'imposition de l'amende est infirmée.

En prévoyant dans l'arrêté de recourir à l'envoi recommandé, le gouvernement exerce sa mission d'exécution générale (art.8 LS 12/01/89) et trouve sa source dans le principe et l'économie générale du Code, sans l'étendre ou le restreindre.

Cette modalité sera précisée dans le courrier infligeant l'amende. Procurer date certaine au recours est notamment une protection du requérant qui verra par exemple la décision infirmée en cas de retard de décision du fonctionnaire délégué sur son recours ».

Cette explication n'est toutefois pas convaincante. En premier lieu, la formulation de la disposition soumise pour avis est à tout le moins équivoque et son objectif – tel qu'il est exposé dans la note – n'apparaît pas de manière suffisamment claire. En deuxième lieu, le législateur a clairement prévu que le logement n'est présumé inoccupé que si *pendant une période d'au moins douze mois consécutifs*, la consommation d'eau ou d'électricité qui y est constatée est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capital, de sorte que le Gouvernement doit déterminer la consommation minimale sur douze mois.

Dès lors, il y a lieu de conclure que l'article 15, § 2, alinéa 1^{er}, 4^o, du Code bruxellois du logement ne procure pas de fondement juridique à l'article 2, alinéa 2, du projet. Cette disposition ne peut donc pas être maintenue.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS