



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.760/3
van 6 november 2014

avis 56.760/3
du 6 novembre 2014

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van
artikel 24, § 2, van het besluit
van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
28 november 2013 tot
instelling van een
herhuisvestingstoelage'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'complétant
l'article 24 de l'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale du
28 novembre 2013 instituant
une allocation de relogement'

Op 30 oktober 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest belast met Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot wijziging van artikel 24, § 2, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 november 2013 tot instelling van een herhuisvestingstoelage'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 november 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 november 2014.

*

Le 30 octobre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrable, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'complétant l'article 24 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2013 instituant une allocation de relogement'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 4 novembre 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 novembre 2014.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd:

- “- Considérant que l’urgence est justifiée en premier chef par les conséquences sociales découlant d’une adoption tardive de cet arrêté;
- Qu’en effet, une partie des demandes d’allocations ayant été introduites de bonne foi dans les délais applicables sous l’empire de l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instituant une allocation de déménagementinstallation et d’intervention dans le loyer, se voient refusées au seul motif d’un dépassement de délai et ce en raison de l’entrée en vigueur dans l’intervalle de l’Arrêté du 28 novembre 2013 instituant une allocation de relogement;
- Que, s’agissant d’une allocation destinée à un public particulièrement précarisé, cette situation a des répercussions concrètes dommageables au quotidien pour les demandeurs, en l’occurrence essentiellement des difficultés pour payer leur loyer;
- Considérant que l’urgence est également justifiée par des impératifs budgétaires découlant d’une adoption tardive de cet arrêté;
- Qu’en vertu du principe d’annualité du budget de l’État, le budget prévu pour 2014 afin de couvrir cette politique d’aide aux particuliers ne pourra être reporté en 2015;
- Qu’il n’est pas certains à ce stade que les budgets pour l’année 2015 permettront de couvrir à la fois la demande reportée de 2014 et la nouvelle demande 2015;
- Qu’il convient d’accorder à l’administration un délai raisonnable pour traiter les dossiers en souffrance;
- Considérant au surplus, le caractère limité des dispositions modificatives en projet.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.¹

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Bij artikel 24, § 1, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 november 2013 ‘tot instelling van een herhuisvestingstoelage’ wordt het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 december 2004 ‘tot instelling van een verhuis- en

¹ Dit neemt niet weg dat het ontwerp tal van wetgevingstechnische gebreken vertoont, die dienen te worden verholpen. De stellers van het ontwerp worden verzocht zich hierbij te laten leiden door de handleiding *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

installatietoelage en van een bijdrage in het huurgeld' opgeheven. Artikel 10 van dat laatste besluit bepaalde dat de erin bedoelde aanvragen dienen te worden ingediend binnen zes maanden na het sluiten van de oorspronkelijke huurovereenkomst voor de geschikte woning. In het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 november 2013 is de termijn voor de indiening van de aanvragen op drie maanden teruggebracht, eveneens te rekenen vanaf de datum van het sluiten van de oorspronkelijke huurovereenkomst voor de geschikte woning, behalve wanneer de aanvraag was ingediend vóór de inwerkingtreding van dat laatste besluit (artikelen 10, § 1, en 24, § 2, van dat besluit).

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de genoemde termijn van drie maanden te verlengen tot zes maanden indien de datum van het sluiten (niet: de vorming) van de huurovereenkomst vóór de inwerkingtreding van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 november 2013 (1 februari 2014) ligt. Daartoe wordt een paragraaf 3 toegevoegd aan artikel 24 van het besluit.²

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van (en niet: "wordt van kracht op", zoals in de Nederlandse tekst staat te lezen en, in de Franse tekst, "*au 1^{er} février 2014*") 1 februari 2014.

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit is te vinden in de artikelen 165, 166 en 170 van de ordonnantie van 17 juli 2003 'houdende de Brusselse Huisvestingscode'. Aangezien die artikelen uitdrukkelijke delegaties aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bevatten, dient geen beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', dat bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen' van overeenkomstige toepassing is verklaard op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Evenmin bieden de artikelen 168 en 169 van de ordonnantie van 17 juli 2003 rechtsgrond voor het ontworpen besluit: artikel 168 bevat geen delegatie aan de Regering en wordt ook niet nader uitgevoerd in het ontworpen besluit, terwijl artikel 169 betrekking heeft op inhoudelijke aspecten van de tegemoetkomingen, en niet op de procedure van toekenning ervan.

ALGEMENE OPMERKING

5. Het ontworpen artikel 24, § 3, kan slechts toepassing vinden op personen die tussen 1 februari 2014 en 30 april 2014 een wegens laattijdigheid niet-ontvankelijke aanvraag tot het verkrijgen van een herhuisvestingstoelage hebben ingediend, en niet op personen die, gelet op de gewijzigde (en overigens tijdig bekendgemaakte) regelgeving, die aanvraag juist omwille daarvan niet meer hebben ingediend. Aldus wordt een verschil in behandeling ingevoerd dat niet te verantwoorden valt nu enkel een voordeel wordt toegekend aan personen die niet hebben gehandeld conform de geldende regelgeving, en niet aan personen die wel rekening hebben gehouden met die regelgeving en derhalve geen aanvraag meer hebben ingediend.

² Het gaat derhalve niet om een wijziging van artikel 24, § 2, ervan, zoals de Nederlandse tekst van het opschrift van het ontwerp verkeerdelijk laat uitschijnen.

Aan dit bezwaar kan worden tegemoet gekomen door eveneens een nieuwe termijn van drie maanden voor de bedoelde aanvragen te laten lopen vanaf de datum van bekendmaking van het te nemen besluit wanneer de huurovereenkomst voor de geschikte woning is gesloten tussen 1 augustus 2013 en 31 januari 2014.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. Gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dienen het eerste en het tweede lid van de aanhef te vervallen, en dient in het huidige derde lid van de aanhef (dat het eerste lid wordt) de verwijzing naar de artikelen 168 en 169 van de ordonnantie van 17 juli 2003 te worden geschrapt.

7. Het huidige vijfde lid van de aanhef dient te vervallen nu het ontworpen besluit niet strekt tot wijziging van het erin vermelde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 juli 2014 ‘tot vaststelling van de bevoegdheden van de ministers van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering’, dat uiteraard ook geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

- « - Considérant que l'urgence est justifiée en premier chef par les conséquences sociales découlant d'une adoption tardive de cet arrêté;
- Qu'en effet, une partie des demandes d'allocations ayant été introduites de bonne foi dans les délais applicables sous l'empire 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, se voient refusées au seul motif d'un dépassement de délai et ce en raison de l'entrée en vigueur dans l'intervalle de l'Arrêté du 28 novembre 2013 instituant une allocation de relogement;
- Que, s'agissant d'une allocation destinée à un public particulièrement précarisé, cette situation a des répercussions concrètes dommageables au quotidien pour les demandeurs, en l'occurrence essentiellement des difficultés pour payer leur loyer;
- Considérant que l'urgence est également justifiée par des impératifs budgétaires découlant d'une adoption tardive de cet arrêté;
- Qu'en vertu du principe d'annualité du budget de l'État, le budget prévu pour 2014 afin de couvrir cette politique d'aide aux particuliers ne pourra être reporté en 2015;
- Qu'il n'est pas certains à ce stade que les budgets pour l'année 2015 permettront de couvrir à la fois la demande reportée de 2014 et la nouvelle demande 2015;
- Qu'il convient d'accorder à l'administration un délai raisonnable pour traiter les dossiers en souffrance;
- Considérant au surplus, le caractère limité des dispositions modificatives en projet ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites¹.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. L'article 24, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2013 'instituant une allocation de relogement' a abrogé 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'. L'article 10 de ce

¹ Il n'en reste pas moins que, du point de vue de la technique législative, le projet comporte de nombreuses imperfections qu'il convient d'éliminer. Les auteurs du projet sont invités à s'inspirer des *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

dernier arrêté disposait que les demandes visées devaient être introduites dans les six mois qui suivent la date de conclusion initiale du contrat de bail du logement adéquat. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2013 a ramené le délai d'introduction des demandes à trois mois, à compter également de la date de conclusion initiale du contrat de bail du logement adéquat, sauf si la demande avait été introduite avant l'entrée en vigueur de ce dernier arrêté (articles 10, § 1^{er}, et 24, § 2, de cet arrêté).

Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à porter le délai précité de trois à six mois si la date de conclusion (et non : de formation) du contrat de bail est antérieure à l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2013 (le 1^{er} février 2014). Pour ce faire, l'article 24 de l'arrêté est complété par un paragraphe 3².

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} février 2014 (et non, dans le texte français « au 1^{er} février 2014 » et, dans le texte néerlandais, “wordt van kracht op”).

4. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 165, 166 et 170 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 ‘portant le Code bruxellois du Logement’. Dès lors que ces articles contiennent des délégations expresses au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, il n’y a pas lieu de recourir au pouvoir général d’exécution visé à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’, que l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ‘relative aux Institutions bruxelloises’ a déclaré applicable à la Région de Bruxelles-Capitale moyennant les adaptations nécessaires. Les articles 168 et 169 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 ne procurent pas non plus de fondement juridique à l'arrêté en projet : l'article 168 ne contient pas de délégation au Gouvernement, pas plus qu'il n'est mis en œuvre par l'arrêté en projet, et l'article 169 concerne des aspects de fond des interventions, et non la procédure d'octroi de celles-ci.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. L'article 24, § 3, en projet, ne peut s'appliquer qu'aux personnes qui ont introduit une demande d'allocation de relogement non recevable pour cause de tardiveté entre le 1^{er} février 2014 et le 30 avril 2014, et non aux personnes qui, compte tenu de la modification de la réglementation (publiée, au demeurant, dans les délais), n'ont justement plus introduit cette demande pour ce motif précis. Une différence de traitement injustifiable est ainsi instaurée dès lors qu'un avantage est accordé aux seules personnes qui n'ont pas agi conformément à la réglementation en vigueur, et non aux personnes qui ont bien tenu compte de cette réglementation et qui, partant, n'ont plus introduit de demande.

On pourrait répondre à cette objection en prévoyant également pour les demandes visées un nouveau délai de trois mois qui commencerait à courir à la date de publication de l'arrêté envisagé lorsque le contrat de bail du logement adéquat a été conclu entre le 1^{er} août 2013 et le 31 janvier 2014.

² Dès lors, il ne s'agit pas d'une modification de l'article 24, § 2, comme le laisse erronément entendre l'intitulé néerlandais du projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

6. Compte tenu des observations formulées à l'égard du fondement juridique de l'arrêté en projet, on omettra les premier et deuxième alinéas du préambule et on supprimera la référence aux articles 168 et 169 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 dans le troisième alinéa actuel du préambule (qui deviendra le premier alinéa).

7. Le cinquième alinéa actuel du préambule doit être supprimé dès lors que l'arrêté en projet ne vise pas à modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2014 'fixant la répartition des compétences entre les ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale' qui y est mentionné, lequel, de toute évidence, ne procure pas non plus de fondement juridique à l'arrêté en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT