



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 58.192/3  
van 21 oktober 2015

avis 58.192/3  
du 21 octobre 2015

over

sur

een ontwerp van besluit van de  
Brusselse Hoofdstedelijke  
Regering 'houdende  
organisatie van de sociale  
verhuurkantoren'

un projet d'arrêté du  
Gouvernement de la Région de  
Bruxelles-Capitale 'organisant  
les agences immobilières  
sociales'

Op 21 september 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘houdende organisatie van de sociale verhuurkantoren’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 oktober 2015.

\*

Le 21 septembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement 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 trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘organisant les agences immobilières sociales’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 13 octobre 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 octobre 2015.

\*

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.

\*

### STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan hoofdstuk VII (“De sociale verhuurkantoren”) van titel IV (“De instellingen bevoegd inzake huisvesting”) van de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’ (hierna: de Huisvestingscode), zoals vervangen bij de ordonnantie van 11 juli 2013 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode’.

Hoofdstuk II van het ontwerp strekt ertoe de procedure inzake de erkenning als sociaal verhuurkantoor te regelen, evenals de duur van de erkenning, de procedure voor de hernieuwing van de erkenning, de inhoud van het samenwerkingsakkoord dat het sociaal verhuurkantoor met de gemeente of het openbaar centrum voor maatschappelijk centrum moet sluiten, de inhoud van het territoriaal dekkingsplan, het maximum aantal of maximale aandeel van woningen afkomstig uit de publieke sector, de beperking van het aantal woningen in volle eigendom en het maximaal aantal erkenningen (artikelen 2 tot 7). Hoofdstuk III regelt het te gebruiken huurcontract of het mandaat van beheer waarmee de woningen worden toevertrouwd aan het sociaal verhuurkantoor en de overeenkomsten waarmee de woningen ter beschikking worden gesteld van het doelpubliek, evenals de overdracht van de contracten in geval van intrekking of niet-hernieuwing van de erkenning van het sociaal verhuurkantoor en de aanpassing van de huurovereenkomst indien de woning die in beheer wordt genomen of wordt gehuurd door het sociaal verhuurkantoor, bewoond is (artikelen 8 en 9). Hoofdstuk IV strekt ertoe de voorschriften te bepalen waaraan de woningen voor de toepassing van het ontworpen besluit dienen te voldoen (artikel 10). Hoofdstuk V regelt de mogelijkheid om af te wijken van de vastgestelde inkomensvoorwaarden ingeval van overmatige schuldenlast (artikel 11). Hoofdstuk VI regelt de procedure voor het aanvragen en het toekennen van subsidies aan de erkende sociale verhuurkantoren, de uitbetaling van de subsidies, de subsidiebedragen en de subsidievoorwaarden (artikelen 12 tot 21). Hoofdstuk VII regelt de intrekking en de opschorting van de erkenning van een sociaal verhuurkantoor en de gevolgen ervan voor de (kandidaat-)huurders, het beroep bij de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de Regering) tegen een beslissing tot weigering, opschorting of intrekking van de erkenning of tot weigering van een subsidie en het toezicht op de naleving van de bepalingen van het ontworpen besluit (artikelen 22 tot 24). Hoofdstuk VIII richt een begeleidingscomité op dat is belast met het opvolgen van de evolutie van de sociale verhuurkantoren, en regelt de samenstelling en de werking ervan (artikel 25). Hoofdstuk IX bepaalt de voorwaarden waaronder de federatie van sociale verhuurkantoren kan worden gesubsidieerd (artikelen 26 en 27). Hoofdstuk X regelt de erkenning van een “Sociaal Studentenverhuurkantoor”, de voorwaarden om over een studentenwoning te kunnen beschikken, de maximumhuurprijs, de maximale prijs die het sociaal verhuurkantoor aan de concessiegevers mag betalen en de aanvullende subsidie die voor een studentenwoning kan worden verleend (artikelen 28 tot 34). Hoofdstuk XI regelt het aankopen en

het in beheer of in huur nemen door het sociaal verhuurkantoor van woningen die specifiek bestemd zijn voor gehandicapte personen (artikelen 35 tot 39). Hoofdstuk XII bevat een opheffings- en slotbepaling en regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit (artikelen 40 tot 42).

Het te nemen besluit komt in de plaats van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 februari 2008 'houdende organisatie van de sociale verhuurkantoren', dat wordt opgeheven (artikel 40).

### RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 108, § 1, 5°, 120, § 1, tweede zin, en § 2, eerste lid, laatste zin, en vierde lid, 123, § 1, inleidende zin, en 1° en 2°, en § 2, inleidende zin, 124, § 1, 3°, eerste lid, laatste zin, en 9°, en § 2, 125, § 2, en 128 van de Huisvestingscode.

3.1. De artikelen 2, § 2, 11, tweede lid, en 13 van het ontwerp kunnen worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Regering,<sup>1</sup> gelezen in samenhang met de artikelen 123<sup>2</sup>, 124<sup>3</sup> en 125, § 2,<sup>4</sup> van de Huisvestingscode.

3.2. Bij de volgende bepalingen van het ontwerp dienen evenwel opmerkingen worden gemaakt wat de rechtsgrond betreft.

3.2.1. Luidens artikel 6, § 2, eerste lid, van het ontwerp kan het aantal woningen dat in volle eigendom door een sociaal verhuurkantoor wordt aangehouden, door de Regering worden beperkt.

Anders dan artikel 6, § 1, van het ontwerp, dat het maximum aantal of het maximale aandeel van woningen afkomstig uit de publieke sector bepaalt, kan die bepaling geen rechtsgrond vinden in artikel 120, § 1, tweede zin, van de Huisvestingscode. Dat artikel bepaalt dat de Regering "een maximale proportie" vaststelt van woningen uit de overheidssector<sup>5</sup> die het sociale verhuurkantoor op de huurmarkt behoudt, opnieuw aanbiedt of verwezenlijkt. Artikel 6, § 2, van het ontwerp bepaalt evenwel niet de verhouding tussen het aantal woningen uit de privé- en de overheidssector die het sociaal verhuurkantoor op de huurmarkt behoudt, opnieuw aanbiedt of verwezenlijkt, maar regelt het eigendomsrecht van de sociale verhuurkantoren die woningen op de huurmarkt behouden, opnieuw aanbieden of verwezenlijken.

---

<sup>1</sup> Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', in samenhang gelezen met artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'

<sup>2</sup> Voor het vaststellen van de procedure voor het verlenen van de subsidies en voor de regels inzake de uitbetaling van de subsidies (artikel 13 van het ontwerp).

<sup>3</sup> Voor het vaststellen van de minimale en de maximale duur van de erkenning (artikel 2, § 2, van het ontwerp).

<sup>4</sup> Voor het vaststellen van het inkomen van de huurders die zich in een situatie van overmatige schuldenlast bevinden (artikel 11, tweede lid, van het ontwerp).

<sup>5</sup> Met die bepaling wordt "er enkel bedoeld (...) op de woningen van de overheidssector": zie *Parl.St. Br.Hoofdst.Parl.* 2012-13, nr. A-355/1, 48.

Gevraagd welke bepaling dan wel als rechtsgrond zou kunnen dienen voor artikel 6, § 2, van het ontwerp, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Habilitation générale du Gouvernement pour exécuter les ordonnances cfr. lois spéciales [cf.] précédent mail. La distinction nous paraît justifiée et partant ne nous paraît pas constitutive d’une discrimination. En effet, lorsque l’AIS est locataire, il est fréquent que le propriétaire du bien exige un loyer supérieur au montant exigible de la part des locataires précarisés. Cette différence est supportée par l’AIS (via le subside régional). L’AIS propriétaire n’est en principe pas confronté à cette même exigence.

En outre, l’objectif premier des AIS est de ‘socialiser’ le parc existant privé ou public. ([cf.] article 120 du code ‘l’agence immobilière sociale maintient, réintroduit ou crée dans le circuit locatif un maximum de logements des secteurs privé et public’). Or, on pourrait considérer qu’une AIS possédant trop de biens en pleine propriété risque de ne pas rencontrer pleinement cet objectif.”

De wil van de ordonnantiegever om een maximaal aantal woningen uit de privé- en de overheidssector op de huurmarkt te behouden, opnieuw aan te bieden of te verwezenlijken, impliceert evenwel geenszins dat het aantal woningen dat de sociale verhuurkantoren in volle eigendom aanhouden, dient te worden beperkt. Het gegeven dat een sociaal verhuurkantoor de volle eigendom van een woning verwerft, is immers niet onbestaanbaar met de doelstelling om een maximaal aantal woningen op de huurmarkt te behouden. Bijgevolg kan ook artikel 120, § 1, van de Huisvestingscode, of enige andere bepaling van de Huisvestingscode, eventueel gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid, geen rechtsgrond bieden voor artikel 6, § 2, van het ontwerp. Die bepaling ontbeert dan ook elke rechtsgrond.

Overigens dient te worden opgemerkt dat, voor zover de bevoegdheid om het aantal woningen te bepalen dat door de sociale verhuurkantoren in volle eigendom kan worden aangehouden, verordenend van aard is,<sup>6</sup> artikel 6, § 2, van het ontwerp zinloos is. De Regering kan er immers mee volstaan het te nemen besluit naderhand aan te vullen met een dergelijke regeling.

3.2.2. Artikel 8, § 2, derde streepje, en de artikelen 28 tot 34 van het ontwerp regelen het gebruik van een studentenhuurovereenkomst of onderhuurovereenkomst voor studentenwoningen, respectievelijk de erkenning van een “Sociaal Studentenverhuurkantoor” en de subsidies die er aan worden verleend, de voorwaarden om over een studentenwoning te beschikken en de maximum huurprijs voor een dergelijke woning, evenals de maximale prijs die het sociaal verhuurkantoor aan de concessiegevers mag betalen en de aanvullende subsidie die voor een studentenwoning kan worden verleend.

In de Huisvestingscode wordt evenwel gewag gemaakt, noch van een specifieke regeling voor de verhuur, door een sociaal verhuurkantoor, van studentenwoningen, noch van de erkenning van een “Sociaal Studentenverhuurkantoor” dat studentenwoningen kan aankopen, in beheer of in huur nemen.

---

<sup>6</sup> Hetgeen het geval is wanneer dat aantal bij een algemene regel wordt bepaald, en niet bij een individuele beslissing ten aanzien van specifieke sociale verhuurkantoren.

Gevraagd welke de rechtsgrond is voor die regeling, heeft de gemachtigde de volgende toelichting gegeven:

“L’article 120 §1<sup>er</sup> du code du logement nous [paraît] suffisamment large que pour viser tout type de public en difficulté pour accéder au logement (y compris les sans-abris, les étudiants ou les handicapés).

L’article 120 §2<sup>er</sup> du code du logement parle d’ailleurs de contrats types au pluriels. Ce qui est une volonté expresse du législateur de permettre de prévoir des contrats différents en fonction par exemple de publics spécifiques ([cf.] travaux parlementaires quant au projet d’ordonnance modifiant l’ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, A-355/2-12/13, amendement n°35, page 87).”

Luidens artikel 120, § 1, van de Huisvestingscode bestaan de doelstellingen van het sociaal verhuurkantoor erin de toegang tot een huurwoning mogelijk te maken voor “personen die hierbij moeilijkheden ondervinden”. Met de gemachtigde kan worden aangenomen dat studenten tot die categorie van personen kunnen behoren. Evenwel dient te worden vastgesteld dat de ordonnantiegever niet in een specifieke regeling voor studentenwoningen voorziet. Integendeel, amendementen om in artikel 2 van de Huisvestingscode een specifieke definitie op te nemen van de begrippen “studentenkamer” en “studentenhuis”, en om specifieke normen op te leggen voor de verhuur van een studentenkamer of een studentenhuis, werden verworpen.<sup>7</sup>

De parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 11 juli 2013 waarnaar de gemachtigde verwijst, luidt als volgt:

“De heer Pierre Migisha gaat over tot voorstelling en verantwoording van dit amendement, dat beoogt het 3° en 4° in het meervoud te zetten, om de regering de mogelijkheid te bieden verscheiden soorten standaardhuurovereenkomsten op te stellen naargelang de mogelijke woontypes.” (*Parl.St. Br.Hoofdst.Parl. 2012-13, nr. A-335/2, 187*).

In tegenstelling tot wat de gemachtigde lijkt aan te nemen, werd met het amendement niet beoogd om in verschillende soorten van overeenkomsten te voorzien, rekening houdend met specifieke types van *huurders*, maar wel om die overeenkomsten af te stemmen op het type van *woningen* (“woontypes”). In ieder geval impliceert het gegeven dat, ten gevolge van de aanneming van dit amendement, in artikel 120, § 2, vierde lid, 3° en 4°, van de Huisvestingscode gewag wordt gemaakt van standaard(onderver)huurovereenkomsten, niet dat in een specifieke regeling kan worden voorzien voor de (subsidie)verhuur, door een “Sociaal Studentenverhuurkantoor”, van studentenwoningen.

Bijgevolg ontberen de artikelen 8, § 2, derde streepje, en 28 tot 34 van het ontwerp rechtsgrond.

3.2.3. In artikel 9 van het ontwerp wordt bepaald dat indien de door het sociaal verhuurkantoor beheerde of gehuurde woning bewoond is op het moment dat die aan het kantoor wordt toevertrouwd, de huurovereenkomst met de eigenaar zal worden aangepast om in overeenstemming te zijn met de voorschriften van artikel 8, § 2, van het ontwerp, ten laatste bij de

---

<sup>7</sup> Zie *Parl.St. Br.Hoofdst.Parl. 2012-13, nr. A-335/2, 98-99*.

eerste vervaldatum van de lopende huurovereenkomst of, in het geval van een huurovereenkomst van negen jaar, na afloop van de lopende driejarige periode.

Voor deze inmenging in de contractuele verhoudingen is geen rechtsgrond voorhanden.

3.2.4. Artikel 120, § 3, van de Huisvestingscode bepaalt:

“De woningen die door het sociaal verhuurkantoor te huur worden gesteld, moeten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gelegen zijn en voldoen aan de elementaire verplichtingen inzake veiligheid, gezondheid en uitrusting van de woningen, zoals vastgesteld krachtens artikel 4.”

In artikel 10, eerste lid, eerste zinsdeel, van het ontwerp wordt de vereiste hernomen dat de woningen dienen te beantwoorden aan “de voorschriften voor veiligheid, gezondheid en uitrusting bepaald in uitvoering van artikel 4” van de Huisvestingscode. In het tweede zinsdeel van die bepaling wordt hier evenwel aan toegevoegd dat ook moet zijn beantwoord aan de normen bepaald in het ministerieel besluit van 23 januari 2014 ‘ter bepaling van de geschiktheidsnormen voor woningen voor de toepassing van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 november 2013 tot instelling van een herhuisvestingstoelage’.

Het ministerieel besluit van 23 januari 2014 is genomen ter uitvoering van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 november 2013 ‘tot instelling van een herhuisvestingstoelage’. Dat besluit is op zijn beurt genomen ter uitvoering van de artikelen 165, 166, 169 en 170 van de Huisvestingscode. Het gaat derhalve niet om verplichtingen inzake veiligheid, gezondheid en uitrusting van woningen vastgesteld krachtens artikel 4 van de Huisvestingscode.

Door te bepalen dat moet zijn beantwoord aan de normen bepaald in het ministerieel besluit van 23 januari 2014, wordt voorzien in een vereiste die niet voortvloeit uit het voormelde artikel 120, § 3, van de Huisvestingscode. Die bepaling laat geen ruimte voor een dergelijke toevoeging.

Bijgevolg is er geen rechtsgrond voor het eerste lid, tweede zinsdeel, en het tweede lid van artikel 10 van het ontwerp.

3.2.5. Bij artikel 123 van de Huisvestingscode wordt de Regering gemachtigd om de subsidievoorwaarden vast te stellen om bij te dragen in de kosten van de renovatiewerken (§ 1, 1°) en in het ten laste nemen van de verliezen die voortkomen uit de tijdelijke leegstand, de huurschade en de oninbaar verklaarde schuldvorderingen (§ 1, 2°), om tegemoet te komen in de werkings- en personeelskosten (§ 1, 3°), en om bij te dragen in het huurtekort en in de kosten voor maatschappelijke begeleiding (§ 2, 1° en 2°).

In het ontworpen besluit daarentegen wordt het subsidiebedrag bepaald als een forfaitair jaarlijks bedrag voor de sociale verhuurkantoren die bij de indiening van hun aanvraag niet over twintig woningen beschikken (artikel 14) en als een jaarlijkse subsidie bestaande uit een forfaitair gedeelte en een variabel gedeelte voor de sociale verhuurkantoren die over minstens twintig woningen beschikken (artikel 15). Bij het bepalen van het subsidiebedrag wordt derhalve

geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende kosten en verliezen die voor subsidie in aanmerking komen, zoals bepaald in artikel 123 van de Huisvestingscode. Ook bij het bepalen van subsidievoorwaarden gebeurt dat niet. Enkel in artikel 19, §§ 1 tot 6, van het ontwerp wordt verwezen naar de in artikel 123 vermelde kosten en verliezen die voor subsidiëring in aanmerking komen.

Hieromtrent om nadere uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“L'article 123 du Code définit les types de frais éligibles à la subvention. Les modalités de calcul de celles-ci sont fixées par Gouvernement. Ce dernier prévoit une partie forfaitaire et une partie variable dans le calcul de la subvention. La subvention octroyée forme un tout et peut-être destinée à couvrir tous les types de frais dont question dans le Code. La partie forfaitaire n'est donc pas différenciée lors de l'octroi de la partie variable.”

Met deze handelwijze kan niet worden ingestemd. Artikel 123 van de Huisvestingscode veronderstelt dat het bedrag van de verschillende soorten subsidies afzonderlijk wordt bepaald en dat de subsidievoorwaarden voor de verschillende soorten subsidies afzonderlijk worden vastgelegd. Het ontwerp is daarmee niet in overeenstemming. Bijgevolg moeten de betrokken bepalingen van het ontwerp hieraan worden aangepast.

3.2.6. Artikel 126, § 2, van de Huisvestingscode bepaalt dat de erkenning door de Regering wordt ingetrokken, geschorst of beperkt “wanneer zij vaststelt dat het sociaal verhuurkantoor niet meer voldoet aan de voorwaarden van deze Code”.

Luidens artikel 22, § 1, eerste en tweede lid, van het ontwerp kan de minister of de staatssecretaris bevoegd voor Huisvesting (hierna: de minister) de erkenning van een sociaal verhuurkantoor intrekken of opschorten “wanneer het de bepalingen van de Code of die van dit besluit niet meer in acht neemt”, “wanneer het in artikel 4 van dit besluit bedoelde samenwerkingsakkoord door [één] van de twee partijen wordt opgezegd”, “wanneer de activiteiten van het sociaal verhuurkantoor niet meer overeenstemmen met het maatschappelijk doel” of “wanneer het ernstige nalatigheden bij de uitoefening van zijn activiteit begaat”.

Het is niet duidelijk of elk van de vier voormelde gevallen sporen met hetgeen is bepaald in het voormelde artikel 126, § 2, van de Huisvestingscode, namelijk dat het sociaal verhuurkantoor niet meer voldoet aan de voorwaarden van die code. Dat lijkt alleszins niet het geval te zijn voor artikel 22, § 1, tweede lid, van het ontwerp, in zoverre het in de intrekking of de opschorting van de erkenning voorziet wanneer het sociaal verhuurkantoor ernstige nalatigheden begaat bij de uitoefening van zijn activiteiten. Met die bepaling wordt een geval van intrekking of opschorting van de erkenning toegevoegd waarin niet is voorzien in artikel 126, § 2, van de Huisvestingscode.

Aangezien de Regering bij de uitvoering van artikel 126, § 2, van de Huisvestingscode de draagwijdte van die bepaling noch mag beperken, noch mag uitbreiden, dient artikel 22, § 1, eerste en tweede lid, van het ontwerp dan ook te worden weggelaten.

3.2.7. Luidens artikel 22, § 2, eerste lid, van het ontwerp beschikt het sociaal verhuurkantoor wiens erkenning wordt ingetrokken of die geen verlenging van zijn erkenning

krijgt, over een periode van negen maanden om de lopende contracten over te dragen aan een of meerdere erkende sociale verhuurkantoren. De eigenaar kan een einde aan het contract stellen tijdens de periode die deze overdracht voorafgaat middels een opzeg van zes maanden (artikel 8, § 4, van het ontwerp).

Van zulk een overdracht wordt in de Huisvestingscode geen gewag gemaakt. Evenmin kan de regeling worden genomen op grond van de bij artikel 128 van de Huisvestingscode aan de Regering verleende machtiging, nu die machtiging beperkt blijft tot de procedure voor de intrekking van de erkenning, met inbegrip van de beroepsprocedure. Gelet op de patrimoniale gevolgen van de regeling, is het overigens noodzakelijk dat de grondbeginselen van de bedoelde overdracht door de ordonnantiegever worden bepaald.

3.2.8. Luidens artikel 22, § 2, vierde lid, tweede zin, van het ontwerp, kan een sociaal verhuurkantoor wiens erkenning wordt ingetrokken of dat geen verlenging van zijn erkenning krijgt, voor de periode van negen maanden waarover het beschikt om de lopende contracten over te dragen, een begrensde facultatieve subsidie genieten in functie van, onder meer, het aantal nog niet overgedragen eigendommen.

In zoverre hieruit voortvloeit dat een sociaal verhuurkantoor wiens erkenning is ingetrokken of dat geen verlenging van zijn erkenning krijgt, tijdelijk nog een subsidie zou kunnen genieten, is die bepaling niet bestaanbaar met artikel 123 van de Huisvestingscode, dat bepaalt dat de Regering aan de *erkende* sociale verhuurkantoren jaarlijks subsidies verleent.

Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Ce subside est purement facultatif et donc octroyé indépendamment des cas visés par le Code. Il ne s’agit donc pas d’un subside AIS au sens de la présente réglementation.

Cet éventuel subside facultatif trouverait sa base légale dans les ordonnances budgétaires annuelles. Les modalités d’attribution, de contrôle et d’instruction des subventions sont régies par différentes normes dont l’Ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle ainsi que ses arrêtés d’exécution.”

Artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’ bepaalt dat bij ontstentenis van een organieke wetsbepaling er voor elke toelage in de uitgavenbegroting een speciale bepaling moet zijn die de aard van de toelage preciseert. Ook in artikel 15 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’ wordt bevestigd dat “[b]ij ontstentenis van een bepaling opgenomen in een organieke wet of ordonnantie, (...) er in de algemene uitgavenbegroting [wordt] bepaald dat de Regering de facultatieve subsidies die uitdrukkelijk zijn ingeschreven, kan toekennen ten laste van de basisallocaties die voorkomen in de begrotingstabel en waarvan de economische code overeenstemt met een overdracht van inkomsten of van kapitaal in de vorm van een subsidie. Deze subsidies worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Regering”.

Nog afgezien van de vraag of er een speciale bepaling als bedoeld bij artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003 voorhanden is in de algemene uitgavenbegroting van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor het begrotingsjaar 2015,<sup>8</sup> dient te worden vastgesteld dat de ontworpen bepaling is opgevat als een permanente regeling waarvan de gelding verder reikt dan één enkel begrotingsjaar. De rechtsgrond voor een subsidieregeling waarvan de geldigheidsduur het begrotingsjaar overschrijdt, behoort normaal te worden geboden door een organieke regeling vastgesteld bij een afzonderlijke ordonnantie, hetgeen hier niet het geval is.

Voor zover een voormelde speciale bepaling voorhanden is in de algemene uitgavenbegroting van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor het begrotingsjaar 2015, kan ze in beginsel slechts als rechtsgrond gelden voor een regeling met betrekking tot dat begrotingsjaar. Opdat de ontworpen subsidieregeling rechtsgrond zou kunnen blijven vinden in een begrotingsbepaling, is vereist dat de machtiging tot het verlenen van de subsidies van jaar tot jaar in de opeenvolgende begrotingen wordt herhaald.

3.2.9. Artikel 24, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat het Bestuur<sup>9</sup> de toepassingsregels van het te nemen besluit controleert. Die bepaling kan worden genomen op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 136 van de Huisvestingscode, dat bepaalt dat de instellingen bevoegd inzake huisvesting hun taak uitoefenen volgens de bepalingen van deze Code en onder het toezicht van de Regering.

In artikel 24, tweede en derde lid, van het ontwerp wordt hier evenwel aan toegevoegd dat het Bestuur in dit kader alle nodige stukken voor de uitoefening van deze controle kan opvragen, “waaronder de verschillende door het kantoor afgesloten overeenkomsten, de inkomensbewijzen en de domiciëlingsbewijzen van zijn huurders”, en tot de nodige inspecties kan overgaan. Sommige van de stukken die het Bestuur kan opvragen, zoals de inkomensbewijzen, bevatten persoonsgegevens die onder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer vallen. Indien de rechten die bij het voormelde artikel 24, tweede en derde lid, aan het toezichthoudende Bestuur worden verleend, inhouden dat het Bestuur dwang vermag uit te oefenen om toegang te krijgen tot de voormelde stukken en om tot de nodige inspecties over te kunnen gaan, kunnen die bepalingen niet op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid worden genomen. Er is ook geen andere rechtsgrond voorhanden voor die bepalingen. Er dient dan ook voorafgaandelijk in een uitdrukkelijke rechtsgrond te worden voorzien om een dergelijke dwangbevoegdheid aan het Bestuur toe te kennen. In afwachting daarvan moet artikel 24, tweede en derde lid, uit het ontwerp worden weggelaten.

3.2.10. Artikel 25 van het ontwerp strekt ertoe een begeleidingscomité op te richten dat belast is met het opvolgen van de evolutie van de sociale verhuurkantoren en met het verstrekken van alle adviezen of aanbevelingen dat het nodig acht. Omdat in dit comité ook

---

<sup>8</sup> Ordonnantie van 15 december 2014 ‘houdende de Algemene Uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2015, dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement in zijn vergadering van vrijdag 12 december 2014 aangenomen heeft, ter bekrachtiging voor te leggen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering’.

<sup>9</sup> Zijnde de Directie Huisvesting van het Bestuur Ruimtelijke Ordening en Huisvesting van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (artikel 1, 3°, van het ontwerp).

vertegenwoordigers zitting hebben van een organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid,<sup>10</sup> is voor die oprichting een uitdrukkelijke rechtsgrond noodzakelijk, die te dezen ontbreekt.

Op grond van artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan de Regering wel een orgaan zoals het begeleidingscomité oprichten voor zover het wordt opgevat als een adviesorgaan dat louter intern is aan de overheid. De vertegenwoordigers van de federatie van de sociale verhuurkantoren zouden voor de vergaderingen van een dergelijk comité kunnen worden uitgenodigd, maar het kan niet gaan om een verplichting om eraan deel te nemen.

3.2.11. De artikelen 26 en 27 van het ontwerp voorzien in een subsidie voor de federatie van sociale verhuurkantoren.

Artikel 128bis van de Huisvestingscode bepaalt dat de verschillende sociale verhuurkantoren zich kunnen verenigen in een representatieve federatie die het voorwerp kan uitmaken van een erkenning door de Regering, overeenkomstig de door haar vastgestelde regels. Die bepaling voorziet evenwel niet in een subsidie voor die federatie.

Gevraagd wat dan wel de rechtsgrond is voor die bepalingen van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde:

“Une subvention à destination de la Fédération des Agences Immobilières sociales est inscrite nominativement au budget chaque année. Pour 2015, il s’agit de l’ordonnance du 15 décembre 2014 contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l’année budgétaire 2015 (AB 25.008.34.03.33.00). L’ordonnance budgétaire étant annuelle, cette subvention n’est aucunement garantie, raison pour laquelle, le mot ‘peut’ est utilisé à l’article 27.”

De aandacht moet evenwel erop worden gevestigd dat die begrotingsbepaling in beginsel slechts als rechtsgrond kan gelden voor een regeling met betrekking tot het begrotingsjaar 2015. De ontworpen bepalingen zijn evenwel opgevat als een permanente regeling waarvan de gelding verder reikt dan één enkel begrotingsjaar. Zoals vermeld in opmerking 3.2.8, behoort de rechtsgrond voor een subsidieregeling waarvan de geldigheidsduur het begrotingsjaar overschrijdt, normaal te worden geboden door een organieke regeling vastgesteld bij een afzonderlijke ordonnantie, hetgeen hier niet het geval is. Opdat de ontworpen subsidieregeling rechtsgrond zou kunnen blijven vinden in een begrotingsbepaling, is vereist dat de machtiging tot het verlenen van de subsidies van jaar tot jaar in de opeenvolgende begrotingen wordt herhaald.

3.2.12. De artikelen 35 tot 39 van het ontwerp strekken ertoe regels te bepalen inzake het aankopen, het in beheer nemen of het in huur nemen en het ter beschikking stellen van eigendommen die specifiek bestemd zijn voor een huisvestingsproject voor gehandicapte personen in het kader van een partnerschap met een door de Franse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of de Vlaamse Gemeenschap erkende instelling, die als maatschappelijke doelstelling de inclusie van personen met een handicap heeft.

---

<sup>10</sup> Het begeleidingscomité is onder meer samengesteld uit vertegenwoordigers van de federatie van de sociale verhuurkantoren (artikel 25, derde lid, 3°, van het ontwerp), die de vorm aanneemt van een vereniging zonder winstoogmerk (artikel 26 van het ontwerp).

In hoofdstuk VII van titel IV van de Huisvestingscode wordt evenwel geen gewag gemaakt van een specifieke regeling voor woningen bestemd voor gehandicapte personen.<sup>11</sup> Om dezelfde redenen als die vermeld in opmerking 3.2.2, ontberen de artikelen 35 tot 39 van het ontwerp rechtsgrond.

### VORMVEREISTEN

4.1. In de aanhef van het ontwerp wordt melding gemaakt van een begrotingsakkoord van 2 april 2015. In dat akkoord, dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, wordt gepreciseerd dat het betrekking heeft op het ontwerp in eerste lezing.

Gevraagd of er nadien nog een tweede begrotingsakkoord werd gegeven dat betrekking heeft op het ontwerp in tweede lezing, dan wel of het akkoord van 2 april 2015 het enige akkoord is, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“L'accord du Ministre du Budget a été donné sur base du texte en première lecture le 2 avril 2015. Toutefois, la seconde lecture est adoptée de manière collégiale par le Gouvernement dans son ensemble et donc y compris par le Ministre du Budget.”

Het akkoord van de minister bevoegd voor Begroting kan evenwel niet worden afgeleid uit het feit dat de Regering, met inbegrip van de voormelde minister, het ontwerp heeft goedgekeurd.

Indien in het ontwerp in tweede lezing wijzigingen met budgettaire gevolgen werden aangebracht, is een tweede begrotingsakkoord vereist en dient daarvan melding te worden gemaakt in de aanhef.

4.2. Uit artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ volgt dat elke minister of staatssecretaris voor elk wetgevend of reglementair ontwerp dat onder zijn bevoegdheden valt, een evaluatieverslag moet opstellen van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, “gendertest” genoemd.<sup>12</sup> Die bepaling is overeenkomstig artikel 9, eerste lid, van de genoemde ordonnantie in werking getreden “vanaf de eerste dag van de nieuwe legislatuur die volgt op de legislatuur die loopt op het moment van de inwerkingtreding van deze ordonnantie”, zijnde 10 juni 2014. Bijgevolg is de verplichting om een gendertest op te stellen van toepassing op elk vanaf die datum aangenomen wetgevend of reglementair ontwerp.

---

<sup>11</sup> Artikel 3 van de Huisvestingscode bepaalt enkel in algemene termen dat de terbeschikkingstelling dient te worden bevorderd van een woning die, onder meer, aangepast is aan een handicap. Titel X (“Gelijke behandeling”) van de Huisvestingscode, die tot doel heeft, met betrekking tot de toegang tot de huisvesting, een algemeen kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van, onder meer, een handicap (artikel 192 van de Huisvestingscode) is wel van toepassing op de sociale verhuurkantoren (artikel 200, § 2, van de Huisvestingscode), maar is hier niet relevant.

<sup>12</sup> Tijdens de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 29 maart 2012 is uitdrukkelijk bevestigd dat die vormvereiste verplicht is voor elk wetgevend of reglementair ontwerp (zie adv.RvS 48.988/AV/4 van 25 en 31 januari 2011 over een voorontwerp dat tot die ordonnantie heeft geleid, *Parl.St.* Br.Hoofdst.Parl. 2010-11, nr. A-191/1, 14 en 15, alsook het commissieverslag (*Parl.St.* Br.Hoofdst.Parl. 2011-12, nr. A-191/2, 14 en 16-19).

Bij artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 wordt de Regering gemachtigd om het model-evaluatieverslag te regelen van de gendertest. In artikel 13 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 ‘houdende de uitvoering van de ordonnantie van 29 maart 2012 houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ wordt bepaald dat de gendertest, die als bijlage bij dat besluit is gevoegd, wordt ingevuld door de personen die de nieuwe reglementering opstellen.

Die gendertest blijkt nog niet te zijn ingevuld voor het voorliggende ontwerp. De gemachtigde heeft dat erkend, maar verklaarde dat de test zal worden uitgevoerd “avant la 3<sup>ième</sup> lecture de l’arrêté”.

4.3. Het ontwerp heeft gedeeltelijk betrekking op subsidies aan de erkende sociale verhuurkantoren, ter uitvoering van artikel 123 van de Huisvestingscode.

Volgens de gemachtigde werden noch het ontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 11 juli 2013 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode’, dat onder meer de artikelen 123 en 124 van de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’ verving, noch het thans voorliggende ontwerp aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

Uit de door de gemachtigde gegeven uitleg blijkt dat de stellers van het ontwerp zich beroepen op besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 ‘betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen’ om te verantwoorden dat het ontwerp is vrijgesteld van de verplichting tot voorafgaande aanmelding als bedoeld bij artikel 108, derde lid, van het VWEU.

Compensatie ten behoeve van het verrichten van diensten van algemeen economisch belang waarmee wordt voldaan aan sociale behoeften wat betreft onder meer sociale huisvesting en de zorg voor en sociale inclusie van kwetsbare groepen, behoort luidens artikel 2, lid 1, c), van besluit 2012/21/EU van de Commissie tot de categorieën van staatssteun die onder de toepassing ervan vallen. Opdat het ontwerp zou zijn vrijgesteld van aanmelding, is evenwel vereist dat voldaan is aan alle voorwaarden die zijn bepaald in de artikelen 4 tot 6 van besluit 2012/21/EU van de Commissie.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of dit het geval is. Er kan dienaangaande twijfel rijzen wat betreft de vermelding van de duur van de openbardienstverplichtingen, van de beschrijving van het compensatiemechanisme en de parameters voor berekening, monitoring en herziening van de compensatie, en van de regelingen om eventuele overcompensatie te vermijden en terug te vorderen (artikel 4, a), d) en e), van besluit 2012/21/EU van de Commissie). Alleszins dient, overeenkomstig artikel 4, f), van besluit 2012/21/EU van de Commissie, hetzij in het ontwerp, hetzij in de erkennings- en subsidiebesluiten, te worden verwezen naar dat besluit.

Eventueel kan het nodig zijn dat de stellers van het ontwerp contact opnemen met de diensten van de Europese Commissie om uitsluitsel te verkrijgen over de vraag of voldaan is aan alle voorwaarden dan wel of aanmelding toch vereist is. Dit is belangrijk om de sanctie te vermijden in geval van een onterechte niet-aanmelding, namelijk dat de steun *per se* nietig is, zelfs indien ze verenigbaar verklaard zou kunnen worden met het Unierecht als ze correct werd aangemeld.

4.4. Indien het ontwerp wijzigingen zou ondergaan als gevolg van de nog te vervullen vormvereisten, dienen de gewijzigde bepalingen opnieuw voor advies aan de Raad van State te worden voorgelegd.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In het ontwerp worden verschillende delegaties van verordenende bevoegdheid verleend aan de minister (artikelen 1, 11°, 2, § 1, 13°, tweede en vierde streepje, 14°, tweede lid, 13, § 1, 3°, tweede lid, en 4°, tweede lid, en § 3, zesde lid, derde streepje, en negende lid, 16, § 2, derde lid, 1, en zevende lid, 19, § 5, § 6, derde lid, en § 7, en 20, § 2, van het ontwerp).

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds herhaalde malen heeft opgemerkt, dienen dergelijke delegaties van verordenende bevoegdheid aan een minister beperkt te blijven tot het regelen van aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard.

Luidens artikel 19, § 7, van het ontwerp bepaalt de minister “de maximumbedragen die voor de subsidie in aanmerking komen voor de paragrafen 3 tot 6 van dit artikel”. Die delegatie heeft geen betrekking op detailmatige of bijkomstige aangelegenheden. Om toelaatbaar te zijn, moet die delegatie in ieder geval nader worden gepreciseerd door in het ontwerp de criteria op te nemen waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen van die maximumbedragen.

Luidens artikel 20, § 2, eerste lid, van het ontwerp kan de minister “voor geldige reden en door middel van gedegen motivering” volledig of gedeeltelijk de indexerings van de bedragen opgenomen in de artikelen 14 tot 16, 19 en 31 tot 33 van het ontwerp opschorten. Nergens uit het ontworpen besluit blijkt evenwel wat dient te worden verstaan onder de woorden “voor geldige reden”. Ook de in die bepaling van het ontwerp toegekende delegatie dient te worden ingeperkt nu erdoor aan de minister de bevoegdheid wordt verleend om een essentieel element van de te nemen regeling te bepalen.

6. Bij het bepalen van het jaarlijkse subsidiebedrag wordt in het ontwerp een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, erkende sociale verhuurkantoren die niet over twintig woningen beschikken, waarvoor het jaarlijkse subsidiebedrag forfaitair wordt bepaald (artikel 14) en, anderzijds, erkende sociale verhuurkantoren die over minstens twintig woningen beschikken, die een jaarlijkse subsidie genieten berekend op basis van een forfaitair gedeelte en een variabel gedeelte (artikel 15). Binnen deze tweede categorie van sociale verhuurkantoren verschilt het forfaitaire gedeelte van de subsidie naargelang het sociaal verhuurkantoor over vijftig woningen of minder beschikt, dan wel over meer dan vijftig woningen beschikt (artikel 15, § 2,).

Het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit, berust weliswaar op een objectief criterium, namelijk het aantal woningen waarover de sociale verhuurkantoren beschikken. Opdat dit verschil evenwel bestaanbaar zou zijn met het bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, dienen de stellers van het ontwerp in staat zijn aan te tonen dat het redelijk is verantwoord, rekening houdend met het doel en de gevolgen van die maatregelen en de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

7. Zoals vermeld in opmerking 3.2.4, herneemt artikel 10, eerste lid, eerste zinsdeel, van het ontwerp de vereiste bepaald in artikel 120, § 3, van de Huisvestingscode, dat de woningen dienen te beantwoorden aan de “verplichtingen inzake veiligheid, gezondheid en uitrusting van de woningen, zoals vastgesteld krachtens artikel 4” van de Huisvestingscode.

Artikel 12 van het ontwerp herneemt gedeeltelijk artikel 123, § 1, van de Huisvestingscode, in zoverre het bepaalt dat de Regering binnen de perken van de beschikbare middelen, jaarlijks aan de erkende sociale verhuurkantoren de subsidies toekent bedoeld in artikel 123 van de Huisvestingscode.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van bepalingen uit een ordonnantie in een besluit van de Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken bepaling van de ordonnantie het geëigende middel zal zijn om de aard ervan herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel ... van de ordonnantie van ...”).

8. Wanneer het sociaal verhuurkantoor zijn recht van openbaar beheer ten uitvoer legt, doet het dit, luidens artikel 8, § 1, tweede lid, van het ontwerp, “in overeenstemming met de bepalingen van hoofdstuk II van de Code [lees: hoofdstuk II van titel III van de Huisvestingscode]”.

Deze bepaling dient te worden weggelaten. Het is vanzelfsprekend dat het sociaal verhuurkantoor de Huisvestingscode moet naleven.

9. In de artikelen 2, § 3, eerste lid (stilzwijgende niet-erkenning), 13, § 2, eerste lid (stilzwijgende goedkeuring van een aanvraag om subsidie) en 23, vierde lid (stilzwijgende verwerping van het beroep tegen de weigering, de opschorting of de intrekking van de erkenning en tegen de weigering van een subsidie) van het ontwerp wordt het procedé van de stilzwijgende beslissing gehanteerd.

Al kan dat procedé niet geheel worden afgekeurd wanneer de stilzwijgende beslissing in het voordeel van de betrokkene is,<sup>13</sup> moet toch worden opgemerkt dat aan een stilzwijgende besluitvorming een aantal nadelen zijn verbonden. Zo is een dergelijk procedé in de eerste plaats niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstrekkende wijze, in het gedrang kunnen komen. In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

De stellers van het ontwerp moeten de ontworpen bepalingen heroverwegen in het licht van deze opmerking.

10. Het ontwerp dient grondig te worden herzien om het in overeenstemming te brengen met de regels van de wetgevingstechniek. Ook zal aandacht moeten worden besteed aan de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het ontwerp. Gelet op de korte termijn die hem voor zijn advies is gelaten, heeft de Raad van State deze aspecten niet grondig kunnen onderzoeken. Hierna wordt, bij wijze van voorbeeld, gewezen op een aantal legistieke en taalkundige onvolkomenheden:

- in de Nederlandse versie van artikel 2, § 3, eerste lid, van het ontwerp schrijven men “zijn beslissing” in plaats van “haar beslissing”;

- in de Nederlandse versie van de artikelen 5, 15, § 3, tweede lid, en 17, § 2, eerste lid, van het ontwerp schrijven men “geografische zones” – de term die is gedefinieerd in artikel 1, 11°, van het ontwerp – in plaats van “geografische gebieden”;

- in de Nederlandse versie van artikel 13, § 1, tweede lid, 3°, vierde lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van het huurcontract of het mandaat van beheer krachtens welke de “eigendom” van een woning aan het kantoor wordt toevertrouwd. Een huurcontract of een mandaat van beheer doet de eigendom van een woning evenwel niet overgaan. Volgens de gemachtigde gaat het om een verkeerde vertaling van “en vertu duquel le bien lui est confié”;

- in de Nederlandse versie van artikel 13, § 3, zesde lid, inleidende zin, van het ontwerp is het in de Franse versie ervan voorkomende zinsdeel “sur production d’une déclaration de créance, introduite dans le courant du premier semestre de l’année suivant la période couverte par [la subvention], précédée de l’envoi” op gebrekkige wijze vertaald;

---

<sup>13</sup> Wat evenwel niet het geval is voor de artikelen 2, § 3, eerste lid (stilzwijgende niet-erkenning), en 23, vierde lid (stilzwijgende verwerping van het beroep tegen de weigering, de opschorting of de intrekking van de erkenning en tegen de weigering van een subsidie), van het ontwerp.

- de Nederlandse versie van de eerste en de tweede bijlage bij het ontwerp moeten worden genummerd en de twee laatste bijlagen dienen te worden vernummerd (Bijlage VII en Bijlage VIII in plaats van Bijlage VI en Bijlage VI).

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

11.1. In het derde lid van de aanhef vermelde men inzonderheid *titel IV*, hoofdstuk VII, van de Huisvestingscode, dan wel de hiervoor vermelde bepalingen van de Huisvestingscode die een rechtsgrond vormen voor het ontworpen besluit. Daarbij dienen enkel de nog van kracht zijnde wijzigingen van het betrokken hoofdstuk of de betrokken bepalingen te worden vermeld, niet die van de hele Huisvestingscode.

11.2. In het vierde lid van de aanhef dient de wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 februari 2008 bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 september 2008<sup>14</sup> niet te worden vermeld.

11.3. Er dient in de aanhef tevens melding te worden gemaakt van de nog te vervullen vormvereisten, eens ze zijn vervuld.

### Artikel 1

12.1. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt wat voor de toepassing van het te nemen besluit wordt verstaan onder bepaalde begrippen.

Artikel 1, 5°, tweede en derde lid, van het ontwerp bevat evenwel normatieve bepalingen. Artikel 1, 11°, van het ontwerp strekt ertoe de minister te machtigen om geografische zones vast te stellen. Deze bepalingen zijn niet op hun plaats in een definitie.

12.2. De in artikel 1, 11°, van het ontwerp vervatte delegatie aan de minister moet, luidens die bepaling, worden uitgeoefend “na advies van de Regering”.

Wanneer een aangelegenheid wordt toevertrouwd aan een minister, is het niet raadzaam dat de Regering vooraf een (niet-bindend) advies geeft. Dit impliceert immers dat de minister zou kunnen voorbijgaan aan het door de Regering gegeven advies.

### Artikel 2

13.1. In artikel 2, § 1, eerste lid, 7°, van het ontwerp wordt verwezen naar de samenwerkingsovereenkomst of de samenwerkingsovereenkomsten die met toepassing van onder meer artikel 30, § 1, van het te nemen besluit werden gesloten. Artikel 30 van het ontwerp is

---

<sup>14</sup> Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 september 2008 ‘ter verbetering van een materiële fout in het besluit van 28 maart (lees: februari) 2008 houdende organisatie van de sociale verhuurkantoren’.

evenwel niet onderverdeeld in paragrafen. In die bepaling wordt ook geen gewag gemaakt van een samenwerkingsovereenkomst.

Volgens de gemachtigde moet de verwijzing worden weggelaten. Hiermee kan worden ingestemd.

13.2. Luidens de inleidende zin van artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp bevat elke aanvraag tot erkenning als sociaal verhuurkantoor “de volgende documenten en verbintenissen:”. De inleidende zin van artikel 2, § 1, eerste lid, 13°, van het ontwerp, dat bepaalt waartoe een sociaal verhuurkantoor zich verbindt, is niet afgestemd op die bepaling. Die zin dient als volgt te luiden:

“een document waarin het sociaal verhuurkantoor zich verbindt tot hetgeen volgt:”.

Een gelijkaardige opmerking geldt voor artikel 2, § 1, eerste lid, 14°, van het ontwerp.

13.3. In artikel 2, § 1, eerste lid, 13°, vierde streepje, en 14°, dient te worden verwezen naar artikel 124, § 1, 5° respectievelijk 4°, *van de Code*.

#### Artikel 4

14. Vermits in artikel 4 van het ontwerp geen paragraaf 2 voorkomt, dient de vermelding “§ 1.” te worden weggelaten.

Een gelijkaardige opmerking geldt voor artikel 9 van het ontwerp.

#### Artikel 5

15. Er dient in artikel 5 van het ontwerp te worden verwezen naar artikel 1, 11°, van het ontwerp in plaats van naar artikel 1, 10°, ervan.

#### Artikel 7

16. Luidens artikel 7, tweede lid, van het ontwerp kan “na advies van het bestuur en akkoord van de Regering, het aantal erkenningen de drieëntwintig overschrijden”. In die bepaling wordt evenwel niet gepreciseerd welke instantie de beslissing tot afwijking van het maximaal aantal erkenningen neemt. Volgens de gemachtigde is dat de minister, na akkoord van de Regering.

Vermits het akkoord van de Regering is vereist, zou de minister hier niet van kunnen afwijken. Artikel 7, tweede lid, van het ontwerp komt er bijgevolg op neer dat in werkelijkheid de Regering de beslissing neemt en dat die Regering voor zichzelf de voorwaarden bepaalt die moeten worden nageleefd bij die beslissing. Derhalve kan het “akkoord van de Regering” beter worden vervangen door diens beslissing.

Aangezien artikel 7, tweede lid, van het ontwerp de voorwaarden bepaalt die moeten worden nageleefd bij de beslissing om af te wijken van het maximaal aantal erkenningen bepaald in het eerste lid van dat artikel, kan die beslissing nochtans aan de minister worden overgelaten, zonder dat het akkoord van de Regering is vereist. Zoals is opgemerkt, is dat akkoord onbestaanbaar met de beslissingsbevoegdheid van de minister.

### Artikel 8

17. In artikel 8, § 3, van het ontwerp dient te worden verwezen naar bijlagen I tot VIII van het ontworpen besluit (niet: “bijlagen I tot VI”).

### Artikel 12

18. Hoofdstuk VI van het ontwerp bepaalt niet alleen de voorwaarden voor subsidiëring van erkende sociale verhuurkantoren die over minstens twintig woningen beschikken, maar ook de voorwaarden voor subsidiëring van erkende sociale verhuurkantoren die niet over twintig woningen beschikken (zie artikel 14 van het ontwerp). In artikel 12 van het ontwerp moeten de woorden “die over minstens twintig woningen beschikken” bijgevolg worden weggelaten.

### Artikel 13

19.1. In artikel 13, § 3, derde lid, van het ontwerp dient te worden verwezen naar “de lijst bedoeld in § 1, tweede lid, 3<sup>o</sup>” (niet “de tabel als bedoeld in artikel 13, § 1, 3<sup>o</sup>”).

19.2. In artikel 13, § 3, zesde lid, van het ontwerp dient telkens te worden verwezen naar onderdelen van artikel 2, § 1, *eerste lid*.

### Artikel 15

20.1. In artikel 15, § 1, tweede lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “de inkomsten vastgesteld in artikel 2, § 2, 1<sup>o</sup> van de Code”.

Artikel 2, § 2, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de Huisvestingscode betreft “sociale huurwoningen, te weten de woningen die door een openbare vastgoedmaatschappij te huur [worden] gesteld, overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 54 en volgende van deze Code”, niet de door een sociaal verhuurkantoor te huur gestelde woningen. Die woningen worden gevisieerd in artikel 2, § 2, eerste lid, 2<sup>o</sup>, van de Huisvestingscode. Bovendien wordt de bevoegdheid om de inkomensvoorwaarden vast te stellen voor – onder meer – de door een sociaal verhuurkantoor te huur gestelde woningen, geregeld in artikel 2, § 2, derde lid, van de Huisvestingscode.

Bijgevolg dient in artikel 15, § 1, tweede lid, van het ontwerp verwezen te worden naar artikel 2, § 2, eerste lid, 2<sup>o</sup>, en derde lid, van de Huisvestingscode.

20.2. Luidens artikel 15, § 1, derde lid, van het ontwerp wordt de grens van 450 woningen die in aanmerking worden genomen voor de berekening van de jaarlijkse subsidie verhoogd “[m]iddels voorafgaandelijk akkoord van de Regering”. Gevraagd welke instantie die beslissing neemt, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“La volonté était que la décision puisse se prendre en Conseil des Ministres sans devoir passer par une modification de l’arrêté.”

Er dient te worden bepaald wie de beslissing neemt, de Regering, dan wel de minister. Indien, zoals het antwoord van de gemachtigde lijkt te suggereren, die bevoegdheid aan de Regering toekomt, is het weinig zinvol dat diezelfde Regering zich voorafgaandelijk akkoord dient te verklaren met die beslissing. Indien die bevoegdheid alsnog aan de minister zou worden toegekend, dient het akkoord van de Regering om de in opmerking 16 vermelde redenen te vervallen.

20.3. Luidens artikel 15, § 1, vierde lid, van het ontwerp kan de Regering ter gelegenheid van het hiervoor vermelde akkoord de naleving van bijkomende voorwaarden aan het sociaal verhuurkantoor opleggen.

Indien hiermee een individuele beslissing wordt bedoeld, zou het logischer zijn dat de minister die bijkomende voorwaarden oplegt. Het is immers de minister die beslist over de subsidie (artikel 13, § 2, van het ontwerp). Teneinde die beslissingsbevoegdheid evenwel in te perken, dient in dat geval te worden bepaald waarop de bijkomende voorwaarden betrekking kunnen hebben.

20.4. In artikel 15, § 3, tweede lid, van het ontwerp dient volgens de gemachtigde verwezen te worden naar “de bedragen bedoeld in het eerste lid” in plaats van naar “de bedragen als bedoeld in artikel 15, § 3, 5°, van dit besluit”.

### Artikel 20

21. Luidens artikel 20, § 1, van het ontwerp worden de bedragen opgenomen in – onder meer – artikel 33 van het ontwerp elk jaar op 1 januari geïndexeerd. In artikel 33 van het ontwerp wordt evenwel geen gewag gemaakt van enig bedrag.

Volgens de gemachtigde dient die verwijzing te worden weggelaten. Hiermee kan worden ingestemd.

### Artikel 21

22. Luidens artikel 21 van het ontwerp worden “[d]e woningen bedoeld in artikel 8, §1, lid 3, van dit besluit” niet meegerekend voor de samenstelling van het bedrag van de subsidies.

Artikel 8, § 1, van het ontwerp kent evenwel geen derde lid. Hieromtrent ondervraagd, heeft de gemachtigde geantwoord dat moet worden verwezen naar artikel 8, § 1,

tweede lid, van het ontwerp. In die bepaling wordt evenwel geen gewag gemaakt van “woningen”. Bijgevolg dient de verwijzing te worden nagezien.

## Artikel 22

23.1. In artikel 22, § 1, van het ontwerp wordt de intrekking of de opschorting van de erkenning als sociaal verhuurkantoor geregeld.

Krachtens het algemene beginsel van de hoorplicht moet aan het betrokken sociaal verhuurkantoor in beginsel de gelegenheid worden geboden om, voordat de beslissing wordt genomen, zijn standpunt omtrent de intrekking of de opschorting op nuttige wijze te doen kennen. Al is de hoorplicht ook van toepassing zonder uitdrukkelijke tekst waarbij die plicht wordt opgelegd, verdient het omwille van de rechtszekerheid toch aanbeveling om de verplichting het betrokken sociaal verhuurkantoor te horen, uitdrukkelijk in de genoemde bepaling in te schrijven en nader te regelen.

23.2. In artikel 22, § 1, van het ontwerp wordt, in tegenstelling tot de paragrafen 2 en 3 van die bepaling, de niet-hernieuwing van de erkenning niet vermeld. Volgens de gemachtigde is het geval van niet-hernieuwing van de erkenning te assimileren met een weigering van erkenning. Het zou niettemin duidelijker zijn ook de niet-hernieuwing te vermelden.

## Artikel 41

24.1. Uit artikel 41 van het ontwerp volgt dat het te nemen besluit onmiddellijk in werking zal treden op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, behoudens de in het artikel vermelde bepalingen waarvoor een ander ogenblik van inwerkingtreding is bepaald.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door artikel 39, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde de volgende toelichting gegeven:

“Il est souhaité que l'arrêté puisse entrer assez vite en vigueur car le traitement des demandes de [subventions] pour 2016 et des nouveaux agréments se fait en fin d'année, càd dans les mois qui viennent. En ce qui concerne par contre l'entrée en vigueur de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 13°, il faut encore adopter un arrêté ministériel sur base de l'arrêté en projet. Enfin, en ce qui concerne l'article 16 § 2, il faut encore adopter le logiciel de contrôle des économies d'énergie. Cette disposition ne rentrera en vigueur qu'une fois que son contrôle sera techniquement possible.”

Artikel 13, § 1, van het ontwerp bepaalt dat het erkende sociaal verhuurkantoor “ten laatste tegen 31 oktober van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de aanvraag verricht wordt” zijn subsidieaanvraag indient. De onmiddellijke inwerkingtreding kan dan ook redelijk worden verantwoord.

24.2. In artikel 41, tweede lid, van het ontwerp dient te worden verwezen naar artikel 2, § 1, *eerste lid*, 13°.

\*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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.

\*

### PORTÉE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de donner exécution au chapitre VII (« Les agences immobilières sociales ») du titre IV (« Des organismes compétents en matière de logement ») de l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du Logement' (ci-après : le Code du Logement), remplacé par l'ordonnance du 11 juillet 2013 'modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement'.

Le chapitre II du projet a pour objet de régler la procédure d'agrément en tant qu'agence immobilière sociale ainsi que la durée de celui-ci, la procédure du renouvellement de l'agrément, le contenu de l'accord de coopération que l'agence immobilière sociale doit conclure avec la commune ou le centre public d'aide sociale, le contenu du plan de couverture territoriale, le nombre maximal ou la part maximale de logements issus du secteur public, la limitation du nombre de logements détenus en pleine propriété et le nombre maximal d'agréments (articles 2 à 7). Le chapitre III règle le contrat de location à utiliser ou le mandat de gestion au moyen duquel les logements sont confiés à l'agence immobilière sociale et les conventions par lesquelles les logements sont mis à la disposition du public cible, ainsi que le transfert des contrats en cas de retrait ou de non-renouvellement de l'agrément de l'agence immobilière sociale et l'adaptation du contrat de bail si le logement pris en gestion ou loué par l'agence immobilière sociale est occupé (articles 8 et 9). Le chapitre IV entend déterminer les exigences auxquelles doivent répondre les logements pour l'application de l'arrêté en projet (article 10). Le chapitre V règle la possibilité de déroger aux conditions de revenus fixés en cas de surendettement (article 11). Le chapitre VI règle la procédure de demande et d'octroi de subventions aux agences immobilières sociales agréées, leur paiement, leur montant et les conditions qui s'y appliquent (articles 12 à 21). Le chapitre VII règle le retrait et la suspension de l'agrément d'une agence immobilière sociale et leurs conséquences pour les (candidats) locataires, le recours auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le Gouvernement) contre la décision de refus, de suspension ou de retrait de l'agrément ou de refus d'une subvention ainsi que le contrôle du respect des dispositions de l'arrêté en projet (articles 22 à 24). Le chapitre VIII crée un comité d'accompagnement chargé de suivre l'évolution des agences immobilières sociales, et en règle la composition et le fonctionnement (article 25). Le chapitre IX fixe les conditions dans lesquelles la fédération des agences immobilières sociales peut être subventionnée (articles 26 et 27). Le chapitre X règle l'agrément d'une « Agence Immobilière Sociale Étudiante », les conditions pour pouvoir disposer d'un logement étudiants, le loyer maximum, le prix maximal que l'agence immobilière sociale peut payer aux concédants et la subvention complémentaire pouvant être octroyée pour un logement étudiants (articles 28 à 34). Le chapitre XI règle l'acquisition et la prise en gestion ou en location par l'agence immobilière sociale de logements destinés spécifiquement à des personnes handicapées (articles 35 à 39). Le chapitre XII contient une disposition abrogatoire et finale et règle l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé (articles 40 à 42).

L'arrêté envisagé se substitue à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 'organisant les agences immobilières sociales' qui est abrogé (article 40).

### FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'arrêté en projet trouve en principe un fondement juridique dans les articles 108, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, 120, § 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, et § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, dernière phrase, et alinéa 4, 123, § 1<sup>er</sup>, phrase introductive, et 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, et § 2, phrase introductive, 124, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, dernière phrase, et 9<sup>o</sup>, et § 2, 125, § 2, et 128 du Code du Logement.

3.1. Les articles 2, § 2, 11, alinéa 2, et 13 du projet peuvent se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Gouvernement <sup>1</sup>, combiné avec les articles 123 <sup>2</sup>, 124 <sup>3</sup> et 125, § 2, <sup>4</sup> du Code du Logement.

3.2. Les dispositions suivantes du projet appelle toutefois des observations concernant le fondement juridique.

3.2.1. Selon l'article 6, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet, le nombre de logements détenus en pleine propriété par une agence immobilière sociale peut être limité par le Gouvernement.

À l'inverse de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, du projet, qui fixe le nombre maximal ou la part maximale de logements issus du secteur public, cette disposition ne peut pas trouver de fondement juridique dans l'article 120, § 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, du Code du Logement. Cet article énonce que le Gouvernement fixe « une proportion maximale » de logements du secteur public <sup>5</sup> que l'agence immobilière sociale maintient, réintroduit ou crée dans le circuit locatif. Or, l'article 6, § 2, du projet ne détermine pas la proportion entre le nombre de logements des secteurs privé et public que l'agence immobilière sociale maintient, réintroduit ou crée dans le circuit locatif, mais règle le droit de propriété des agences immobilières sociales qui maintiennent, réintroduisent ou créent des logements dans le circuit locatif.

À la question de savoir quelle disposition pourrait alors constituer le fondement juridique de l'article 6, § 2, du projet, le délégué a donné la réponse suivante :

« Habilitation générale du Gouvernement pour exécuter les ordonnances cf. lois spéciales [cf.] précédent mail. La distinction nous paraît justifiée et partant ne nous paraît pas constitutive d'une discrimination. En effet, lorsque l'AIS est locataire, il est fréquent que le propriétaire du bien exige un loyer supérieur au montant exigible de la part des

---

<sup>1</sup> L'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

<sup>2</sup> Pour fixer la procédure d'octroi des subventions et les modalités de paiement des subventions (article 13 du projet).

<sup>3</sup> Pour fixer la durée minimale et maximale de l'agrément (article 2, § 2, du projet).

<sup>4</sup> Pour fixer le revenu des locataires se trouvant dans une situation de surendettement (article 11, alinéa 2, du projet).

<sup>5</sup> Cette disposition « ne vis[e] que les logements du secteur public » : voir *Doc parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-13, n° A-355/1, p. 48.

locataires précarisés. Cette différence est supportée par l'AIS (via le subside régional). L'AIS propriétaire n'est en principe pas confronté à cette même exigence.

En outre, l'objectif premier des AIS est de 'socialiser' le parc existant privé ou public. ([cf.] article 120 du code 'l'agence immobilière sociale maintient, réintroduit ou crée dans le circuit locatif un maximum de logements des secteurs privé et public'). Or, on pourrait considérer qu'une AIS possédant trop de biens en pleine propriété risque de ne pas rencontrer pleinement cet objectif ».

Toutefois, la volonté du législateur régional bruxellois de maintenir, réintroduire ou créer dans le circuit locatif un nombre maximal de logements des secteurs privé et public n'implique nullement que le nombre de logements que les agences immobilières sociales détiennent en pleine propriété, doit être limité. En effet, l'acquisition par une agence immobilière sociale de la pleine propriété d'un logement n'est pas incompatible avec l'objectif de maintenir un nombre maximal de logements dans le circuit locatif. Par conséquent, l'article 120, § 1<sup>er</sup>, du Code du Logement, ou toute autre disposition de ce code, combiné éventuellement avec le pouvoir général d'exécution, ne peut pas non plus procurer un fondement juridique à l'article 6, § 2, du projet. Cette disposition est dès lors dépourvue de tout fondement juridique.

Par ailleurs, il convient de relever que, dans la mesure où la compétence permettant de fixer le nombre de logements susceptibles d'être détenus en pleine propriété par les agences immobilières sociales est de nature réglementaire <sup>6</sup>, l'article 6, § 2, du projet n'a guère de sens. En effet, le Gouvernement peut se limiter à compléter par la suite l'arrêté envisagé par un tel dispositif.

3.2.2. L'article 8, § 2, troisième tiret, et les articles 28 à 34 du projet règlent, respectivement, l'utilisation d'un bail étudiant ou d'un bail de sous-location pour des logements étudiants, l'agrément d'une « Agence Immobilière Sociale Étudiante » et les subventions accordées à celle-ci, les conditions pour disposer d'un logement étudiants et le loyer maximal pour un tel logement, le prix maximal que l'agence immobilière sociale peut payer aux concédants ainsi que la subvention complémentaire pouvant être octroyée pour un logement étudiants.

Toutefois, le Code du logement ne fait ni état d'un régime spécifique pour la location, par une agence immobilière sociale, de logements étudiants ni d'un agrément d'une « Agence Immobilière Sociale Étudiante » qui peut acquérir, prendre en gestion ou en location des logements étudiants.

Invité à préciser le fondement juridique de ce régime, le délégué a donné l'explication suivante :

« L'article 120 §1<sup>er</sup> du code du logement nous [paraît] suffisamment large que pour viser tout type de public en difficulté pour accéder au logement (y compris les sans-abris, les étudiants ou les handicapés).

L'article 120 §2 du code du logement parle d'ailleurs de contrats types au pluriels. Ce qui est une volonté expresse du législateur de permettre de prévoir des contrats différents en fonction par exemple de publics spécifiques ([cf.] travaux parlementaires

---

<sup>6</sup> Ce qui est le cas lorsque ce nombre est fixé par une règle générale et non par une décision individuelle à l'égard d'agences immobilières sociales spécifiques.

quant au projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, A-355/2-12/13, amendement n°35, page 87) ».

Selon l'article 120, § 1<sup>er</sup>, du Code du Logement, les objectifs de l'agence immobilière sociale consistent à permettre l'accès au logement locatif aux « personnes en difficulté à cet égard ». Si l'on peut admettre à l'instar du délégué que les étudiants peuvent appartenir à cette catégorie de personnes, il faut toutefois constater que le législateur régional bruxellois ne prévoit pas de régime spécifique pour les logements étudiants. Au contraire, des amendements visant à insérer dans l'article 2 du Code du Logement une définition spécifique des notions de « chambre d'étudiants » et de « maison d'étudiants » et à imposer des normes spécifiques pour la location d'une chambre d'étudiants ou d'une maison d'étudiants, ont été rejetés <sup>7</sup>.

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 11 juillet 2013, auxquels le délégué fait référence, énoncent ce qui suit :

« M. Pierre Migisha présente et justifie cet amendement visant à mettre les points 3 et 4 au pluriel, afin de permettre au gouvernement de pouvoir établir plusieurs sortes de contrats types de bail en fonction des types d'habitat possibles ». (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-13, n° A-335/2, p. 187).

Contrairement à ce que le délégué semble considérer, l'amendement ne visait pas à prévoir différents types de contrats, en tenant compte de types spécifiques de *locataires*, mais à aligner ces contrats sur le type de *logements* (« types d'habitat »). En tout état de cause, le fait que l'adoption de cet amendement a eu pour effet que l'article 120, § 2, alinéa 4, 3° et 4°, du Code du Logement mentionne des contrats-types de (sous-)bail, n'implique pas qu'un régime spécifique peut être prévu pour le (subventionnement de la) location, par une « Agence Immobilière Sociale Étudiante », de logements étudiants.

Par conséquent, les articles 8, § 2, troisième tiret, et 28 à 34 du projet sont dépourvus de fondement juridique.

3.2.3. L'article 9 du projet dispose que si le logement pris en gestion ou loué par l'agence immobilière sociale est occupé au moment où il lui est confié, le bail avec le locataire (lire : propriétaire) sera adapté afin de répondre aux exigences de l'article 8, § 2, du projet, au plus tard à la première échéance du bail en cours ou, dans le cas d'un bail de neuf ans, au terme du triennat en cours.

Le fondement juridique de cette ingérence dans les relations contractuelles fait défaut.

3.2.4. L'article 120, § 3, du Code du Logement dispose :

« Les logements mis en location par l'agence immobilière sociale doivent être situés en Région de Bruxelles-Capitale et doivent répondre aux exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements telles qu'arrêtées en vertu de l'article 4 ».

---

<sup>7</sup> Voir *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-13, n° A-335/2, pp. 98-99.

L'article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, premier membre de phrase, du projet reproduit la prescription selon laquelle les logements doivent répondre aux « exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement définies en exécution de l'article 4 » du Code du Logement. Toutefois, le deuxième membre de phrase de cette disposition ajoute que les normes arrêtées dans l'arrêté ministériel du 23 janvier 2014 'déterminant les normes d'adéquation des logements pour l'application de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 28 novembre 2013 instituant une allocation de relogement' doivent également être remplies.

L'arrêté ministériel du 23 janvier 2014 a été pris en exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2013 'instituant une allocation de relogement'. Cet arrêté a, à son tour, été pris en exécution des articles 165, 166, 169 et 170 du Code du Logement. Il ne s'agit dès lors pas d'exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement de logements fixées en vertu de l'article 4 du Code du Logement.

En énonçant qu'il faut répondre aux normes fixées dans l'arrêté ministériel du 23 janvier 2014, le projet prévoit une exigence qui ne résulte pas de l'article 120, § 3, précité, du Code du Logement. Cette disposition ne laisse aucune marge pour prévoir un tel ajout.

Par conséquent, le fondement juridique des alinéas 1<sup>er</sup>, deuxième membre de phrase, et 2 de l'article 10 du projet fait défaut.

3.2.5. L'article 123 du Code du Logement habilite le Gouvernement à fixer les conditions de subvention pour intervenir dans le coût des travaux de rafraîchissement (§ 1<sup>er</sup>, 1°), dans la prise en charge des pertes résultant de l'inoccupation temporaire, des dégâts locatifs, et des créances déclarées irrécouvrables (§ 1<sup>er</sup>, 2°), dans les frais de fonctionnement et de personnel (§ 1<sup>er</sup>, 3°) et dans le déficit locatif et les frais d'accompagnement social (§ 2, 1° et 2°).

Par contre, l'arrêté en projet définit le montant de la subvention comme un montant annuel forfaitaire pour les agences immobilières sociales ne disposant pas de vingt logements lors de l'introduction de leur demande (article 14) et comme une subvention annuelle comportant une partie forfaitaire et une partie variable pour les agences immobilières sociales disposant d'au moins vingt logements (article 15). Pour fixer le montant de la subvention, aucune distinction n'est dès lors opérée entre les différents frais et pertes éligibles à la subvention, comme le prévoit l'article 123 du Code du Logement. Il en va de même pour la fixation des conditions de subvention. Seul l'article 19, §§ 1<sup>er</sup> à 6, du projet, fait état des frais et pertes mentionnés à l'article 123, qui sont admis à la subvention.

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'article 123 du Code définit les types de frais éligibles à la subvention. Les modalités de calcul de celles-ci sont fixées par Gouvernement. Ce dernier prévoit une partie forfaitaire et une partie variable dans le calcul de la subvention. La subvention octroyée forme un tout et peut-être destinée à couvrir tous les types de frais dont question dans le Code. La partie forfaitaire n'est donc pas différenciée lors de l'octroi de la partie variable ».

On ne peut pas se rallier à cette façon de procéder. L'article 123 du Code du Logement suppose que le montant des différents types de subventions est fixé distinctement et que les conditions de subvention pour les différents types de subventions sont fixées séparément. Le

projet n'est pas conforme à cette disposition. Les dispositions concernées du projet devront dès lors être adaptées en conséquence.

3.2.6. L'article 126, § 2, du Code du Logement dispose que le Gouvernement retire, suspend ou limite l'agrément « lorsqu'il constate que l'agence immobilière sociale ne respecte plus les conditions du présent Code ».

Selon l'article 22, § 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, du projet, le ministre ou le secrétaire d'État qui a le Logement sans ses attributions (ci-après : le ministre) peut retirer ou suspendre l'agrément d'une agence immobilière sociale « lorsque celle-ci ne respecte plus les dispositions du Code, ou du présent arrêté », « lorsque l'accord de collaboration prévu à l'article 4 du présent arrêté est dénoncé par une des deux parties », « lorsque les activités de l'agence immobilière sociale ne correspondent plus à la finalité sociale » ou « lorsqu'elle commet des manquements graves dans l'exercice de son activité ».

On n'aperçoit pas clairement si chacun des quatre cas précités est conforme à l'article 126, § 2, précité, du Code du Logement, à savoir que l'agence immobilière sociale ne respecte plus les conditions de ce code. En tout état de cause, tel n'est pas le cas, semble-t-il, de l'article 22, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet, dans la mesure où il prévoit le retrait ou la suspension de l'agrément lorsque l'agence immobilière sociale commet des manquements graves dans l'exercice de ses activités. Cette disposition ajoute un cas de retrait ou de suspension de l'agrément qui n'est pas prévu à l'article 126, § 2, du Code du Logement.

Étant donné que le Gouvernement, lors de la mise en œuvre de l'article 126, § 2, du Code du Logement, ne peut pas limiter ou étendre la portée de cette disposition, l'article 22, § 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, du projet doit donc être omis.

3.2.7. Selon l'article 22, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet, l'agence immobilière sociale qui se voit retirer son agrément ou qui n'obtient pas le renouvellement de son agrément dispose d'une période de neuf mois pour transférer les contrats en cours à une ou plusieurs agences immobilières sociales agréées. Le propriétaire peut mettre fin au contrat durant la période précédant ce transfert moyennant un préavis de six mois (article 8, § 4, du projet).

Le Code du Logement ne fait pas état d'un tel transfert. Le dispositif peut pas non plus être adopté sur la base de l'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 128 du Code du Logement, dès lors que cette habilitation est limitée à la procédure de retrait de l'agrément, y compris la procédure de recours. Eu égard aux effets patrimoniaux du régime, il est par ailleurs nécessaire que les principes fondamentaux du transfert visé soient arrêtés par le législateur régional bruxellois.

3.2.8. Selon l'article 22, § 2, alinéa 4, deuxième phrase, du projet, une agence immobilière sociale qui se voit retirer son agrément ou qui n'obtient pas le renouvellement de son agrément, peut bénéficier, pour la période de neuf mois dont elle dispose pour transférer les contrats en cours, d'une subvention facultative limitée en fonction, notamment, du nombre de biens non encore transférés.

Dans la mesure où il en résulte qu'une agence immobilière sociale dont l'agrément a été retiré ou qui n'obtient pas le renouvellement de son agrément, pourrait encore bénéficier temporairement d'une subvention, cette disposition n'est pas compatible avec l'article 123 du Code du Logement, qui énonce que le Gouvernement accorde aux agences immobilières sociales *agréées* des subventions annuelles.

Invité à donner des éclaircissements sur ce point, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Ce subsidie est purement facultatif et donc octroyé indépendamment des cas visés par le Code. Il ne s'agit donc pas d'un subsidie AIS au sens de la présente réglementation.

Cet éventuel subsidie facultatif trouverait sa base légale dans les ordonnances budgétaires annuelles. Les modalités d'attribution, de contrôle et d'instruction des subventions sont régies par différentes normes dont l'Ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle ainsi que ses arrêtés d'exécution ».

L'article 3, alinéa 3, de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes', dispose qu'à défaut d'une disposition de loi organique, il faut prévoir, pour chaque allocation inscrite au budget des dépenses, une disposition spéciale qui précise la nature de ladite allocation. L'article 15 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle' confirme également qu'« [à] défaut d'une disposition reprise dans une loi ou ordonnance organique, il est prévu, dans le budget général des dépenses, que le Gouvernement est autorisé à octroyer les subventions facultatives [inscrites] expressément à charge des allocations de base figurant dans le tableau budgétaire et dont le code économique correspond à un transfert de revenus ou de capital sous forme de subvention. Ces subventions sont octroyées aux conditions fixées par le Gouvernement ».

Indépendamment même de la question de savoir si le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2015<sup>8</sup> contient une disposition spéciale, au sens de l'article 3, alinéa 3, de la loi du 16 mai 2003, force est de constater que la disposition en projet est conçue comme un régime permanent qui trouve à s'appliquer au-delà d'un seul exercice budgétaire. Un régime de subvention dont la durée d'application excède l'exercice budgétaire, doit normalement trouver son fondement juridique dans un régime organique établi par une ordonnance distincte, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Dans la mesure où le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2015 contient une telle disposition spéciale précitée, celle-ci ne peut, en principe, être invoquée à titre de fondement juridique qu'à l'égard d'un régime se rapportant à cet exercice budgétaire. Pour que le régime de subvention en projet puisse continuer à trouver son fondement juridique dans une disposition budgétaire, il est nécessaire que l'autorisation d'octroi des subventions soit renouvelée d'année en année dans les budgets successifs.

---

<sup>8</sup> Ordonnance du 15 décembre 2014 'contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2015, que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté en sa séance du vendredi 12 décembre 2014'.

3.2.9. L'article 24, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet dispose que l'Administration<sup>9</sup> contrôle les modalités d'application de l'arrêté envisagé. Cette disposition peut être prise sur la base du pouvoir général d'exécution, combiné avec l'article 136 du Code du Logement, qui prévoit que les organismes compétents en matière de logement exercent leur mission conformément aux dispositions du présent Code et sous le contrôle du Gouvernement.

Toutefois, l'article 24, alinéas 2 et 3, du projet, ajoute que dans ce cadre, l'Administration peut se faire remettre toute pièce nécessaire à l'exercice de ce contrôle, « dont les différentes conventions conclues par l'agence, les preuves de revenus et de domiciliation de ses locataires » et peut procéder aux inspections nécessaires. Certaines pièces que l'Administration peut se faire remettre, comme les preuves de revenus, contiennent des données à caractère personnel qui relèvent du droit à la protection de la vie privée. Si les droits que l'article 24, alinéas 2 et 3, précités, confère à l'Administration de contrôle impliquent que celle-ci peut utiliser la contrainte pour avoir accès aux pièces précitées et procéder aux inspections nécessaires, ces dispositions ne peuvent pas être prises sur la base du pouvoir général d'exécution. Il n'existe pas non plus d'autre fondement juridique pour ces dispositions. Il faut dès lors prévoir, au préalable, un fondement juridique explicite pour attribuer un tel pouvoir de contrainte à l'Administration. En attendant, il s'impose d'omettre l'article 24, alinéas 2 et 3, du projet.

3.2.10. L'article 25 du projet vise à créer un comité d'accompagnement qui est chargé de suivre l'évolution des agences immobilières sociales et de remettre tous les avis ou recommandations qu'il juge nécessaires. Étant donné que des représentants d'une organisation dotée d'une personnalité juridique propre<sup>10</sup> siègeront également dans ce comité, cette création nécessite un fondement juridique exprès, qui fait défaut en l'espèce.

Sur la base de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980, le Gouvernement peut toutefois créer un organe tel que le comité d'accompagnement pour autant qu'il soit conçu comme un organe consultatif qui est purement interne à l'autorité. Les représentants de la fédération des agences immobilières sociales pourraient être invités aux réunions d'un tel comité, mais il ne peut pas s'agir d'une obligation d'y participer.

3.2.11. Les articles 26 et 27 du projet prévoient une subvention pour la fédération des agences immobilières sociales.

L'article 128bis du Code du Logement énonce que les différentes agences immobilières sociales peuvent se regrouper au sein d'une fédération représentative, qui peut faire l'objet d'un agrément par le Gouvernement selon les modalités que celui-ci détermine. Toutefois, cette disposition ne prévoit pas de subvention pour cette fédération.

---

<sup>9</sup> A savoir la Direction du Logement de l'Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (article 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du projet).

<sup>10</sup> Le comité d'accompagnement est notamment composé de représentants de la fédération des agences immobilières sociales (article 25, alinéa 3, 3<sup>o</sup>, du projet), qui prend la forme d'une association sans but lucratif (article 26 du projet).

À la question de savoir quel est alors le fondement juridique de ces dispositions du projet, le délégué a donné la réponse suivante :

« Une subvention à destination de la Fédération des Agences Immobilières sociales est inscrite nominativement au budget chaque année. Pour 2015, il s'agit de l'ordonnance du 15 décembre 2014 contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2015 (AB 25.008.34.03.33.00). L'ordonnance budgétaire étant annuelle, cette subvention n'est aucunement garantie, raison pour laquelle, le mot 'peut' est utilisé à l'article 27 ».

Il convient toutefois d'attirer l'attention sur le fait que cette disposition budgétaire ne peut, en principe, être invoquée à titre de fondement juridique qu'à l'égard d'un régime se rapportant à l'exercice budgétaire 2015. Les dispositions en projet ont néanmoins été conçues comme un régime permanent qui trouve à s'appliquer au-delà d'un seul exercice budgétaire. Ainsi qu'il a été mentionné dans l'observation 3.2.8, un régime de subvention dont la durée d'application excède l'exercice budgétaire, doit normalement trouver son fondement juridique dans un régime organique établi par une ordonnance distincte, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Pour que le régime de subvention en projet puisse continuer à trouver son fondement juridique dans une disposition budgétaire, il est nécessaire que l'autorisation d'octroi des subventions soit renouvelée d'année en année dans les budgets successifs.

3.2.12. Les articles 35 à 39 du projet tendent à fixer les modalités d'acquisition, de prise en gestion ou en location et de mise à disposition de biens destinés spécifiquement à un projet de logement pour personnes handicapées dans le cadre d'un partenariat avec un organisme agréé par la Commission communautaire française, la Commission communautaire commune ou la Communauté flamande et qui prévoit dans son objet social une mission d'inclusion de la personne handicapée.

Le chapitre VII du titre IV du Code du Logement ne fait toutefois pas état d'un régime spécifique pour des logements destinés à des personnes handicapées<sup>11</sup>. Pour les mêmes raisons que celles mentionnées dans l'observation 3.2.2, le fondement juridique des articles 35 à 39 du projet fait défaut.

## FORMALITÉS

4.1. Le préambule du projet fait mention d'un accord budgétaire du 2 avril 2015. Cet accord, qui est joint à la demande d'avis, précise qu'il concerne le projet en première lecture.

---

<sup>11</sup> L'article 3 du Code du Logement dispose uniquement en termes généraux qu'il convient de favoriser la mise à disposition d'un logement adapté, notamment, à un handicap. Le titre X (« De l'égalité de traitement ») du Code du Logement, qui a pour objectif de créer, dans l'accès au logement, un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée, notamment, sur un handicap (article 192 du Code du Logement), s'applique en effet aux agences immobilières sociales (article 200, § 2, du Code du Logement), mais n'est pas pertinent en l'occurrence.

À la question de savoir si, par la suite, un deuxième accord budgétaire a encore été donné sur le projet en deuxième lecture, ou s'il n'existe pas d'autre accord que celui du 2 avril 2015, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'accord du Ministre du Budget a été donné sur base du texte en première lecture le 2 avril 2015. Toutefois, la seconde lecture est adoptée de manière collégiale par le Gouvernement dans son ensemble et donc y compris par le Ministre du Budget ».

L'accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions ne peut cependant pas être déduit du fait que le Gouvernement, y compris le ministre précité, a approuvé le projet.

Si le projet en deuxième lecture a fait l'objet de modifications ayant une incidence budgétaire, un deuxième accord budgétaire est requis et le préambule doit en faire mention.

4.2. Il résulte de l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre ou secrétaire d'État doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dénommé « test gender »<sup>12</sup>. Selon l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance précitée, cette disposition est entrée en vigueur « le premier jour du début de la nouvelle législature suivant celle en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance », soit le 10 juin 2014. Il s'ensuit que l'obligation de réaliser un test gender s'applique à tout projet d'acte législatif ou réglementaire arrêté à partir de cette date.

L'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012 autorise le Gouvernement à régler le modèle de rapport d'évaluation du test gender. L'article 13 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 'portant exécution de l'ordonnance du 29 mars 2012 portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' prévoit que le test gender, annexé à cet arrêté, est complété par les personnes qui rédigent la nouvelle réglementation.

Il s'avère que ce test gender n'a pas encore été complété en ce qui concerne le projet à l'examen. Le délégué l'a reconnu, mais a déclaré que ce test serait exécuté « avant la 3<sup>ième</sup> lecture de l'arrêté ».

4.3. Le projet concerne pour partie l'octroi de subventions aux agences immobilières sociales agréées, en exécution de l'article 123 du Code du Logement.

Selon le délégué, ni le projet devenu l'ordonnance du 11 juillet 2013 'modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement', qui a notamment remplacé les articles 123 et 124 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du Logement', ni le projet actuellement à l'examen n'ont été notifiés à la Commission européenne sur le fondement de l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE).

---

<sup>12</sup> Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 29 mars 2012 confirment expressément que cette formalité est obligatoire pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire (voir l'avis C.E. 48.988/AG/4 des 25 et 31 janvier 2011 sur un avant-projet devenu cette ordonnance, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2010-11, n° A-191/1, pp. 14 et 15, ainsi que le rapport de la commission (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2011-12, n° A-191/2, pp. 14 et 16-19).

Il ressort des explications du délégué que, pour justifier que le projet est dispensé de l'obligation de notification préalable visée à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, les auteurs du projet invoquent la décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 'relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général'.

Selon l'article 2, paragraphe 1, c, de la décision 2012/21/UE de la Commission, les compensations octroyées pour des services d'intérêt économique général répondant à des besoins sociaux concernant, notamment, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables font partie des catégories d'aides d'État qui relèvent de son champ d'application. Pour que le projet soit dispensé de la notification, il est toutefois requis que toutes les conditions prévues aux articles 4 à 6 de la décision 2012/21/UE de la Commission soient remplies.

Les auteurs du projet devront vérifier si tel est le cas. À cet égard, on peut avoir un doute en ce qui concerne la mention de la durée des obligations de service public, de la description du mécanisme de compensation et des paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation, ainsi que des modalités de récupération des éventuelles surcompensations et des moyens d'éviter ces dernières (article 4, a), d) et e), de la décision du 2012/21/UE de la Commission). En toute cas, conformément à l'article 4, f), de la décision 2012/21/UE de la Commission, il y a lieu de faire référence à celle-ci, soit dans le projet, soit dans les arrêtés d'agrément et de subvention.

Il peut être nécessaire, le cas échéant, que les auteurs du projet prennent contact avec les services de la Commission européenne pour être fixé sur la question de savoir s'il est satisfait à toutes les conditions ou si une notification est néanmoins requise. Il importe de s'en assurer pour éviter la sanction en cas d'absence de notification injustifiée, à savoir que l'aide est illégale en soi, même si elle pourrait être déclarée compatible avec le droit de l'Union, si elle était correctement notifiée.

4.4. Si le projet devait être modifié consécutivement aux formalités qui doivent encore être accomplies, il y aurait lieu de soumettre à nouveau les dispositions modifiées, pour avis, au Conseil d'État.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Le projet accorde plusieurs délégations de pouvoir réglementaire au ministre (articles 1<sup>er</sup>, 11<sup>o</sup>, 2, § 1<sup>er</sup>, 13<sup>o</sup>, deuxième et quatrième tirets, 14<sup>o</sup>, alinéa 2, 13, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, alinéa 2, et 4<sup>o</sup>, alinéa 2, et § 3, alinéa 6, troisième tiret, et alinéa 9, 16, § 2, alinéa 3, 1, et alinéa 7, 19, § 5, § 6, alinéa 3, et § 7, et 20, § 2, du projet).

Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà relevé à plusieurs reprises dans le passé, de telles délégations de pouvoir réglementaire à un ministre doivent être limitées au règlement de questions d'ordre accessoire ou de détail.

Selon l'article 19, § 7, du projet, le ministre détermine « les montants maximums, éligibles aux subsides pour les paragraphes 3 à 6 du présent article ». Cette délégation ne concerne pas des questions de détail ou d'ordre accessoire. Pour être admissible, elle doit en tout cas être mieux précisée en mentionnant dans le projet les critères à prendre en compte pour fixer ces montants maximums.

Selon l'article 20, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet, le ministre peut, « pour justes motifs et moyennant due motivation », suspendre, partiellement ou totalement, l'indexation des montants mentionnés aux articles 14 à 16, 19 et 31 à 33 du projet. L'arrêté en projet ne comporte toutefois aucune indication permettant de déterminer la portée des mots « pour justes motifs ». La délégation accordée dans cette disposition du projet doit également être restreinte, dès lors qu'elle donne au ministre le pouvoir de fixer un élément essentiel du dispositif envisagé.

6. Pour fixer le montant de la subvention annuelle, le projet établit une distinction entre, d'une part, les agences immobilières sociales agréées qui ne disposent pas de vingt logements, pour lesquelles le montant de la subvention annuelle est déterminé forfaitairement (article 14) et, d'autre part, les agences immobilières sociales agréées qui disposent d'au moins vingt logements, qui bénéficient d'une subvention annuelle calculée sur la base d'une partie forfaitaire et d'une partie variable (article 15). À l'intérieur de cette deuxième catégorie d'agences immobilières sociales, la partie forfaitaire de la subvention varie selon que l'agence immobilière sociale dispose de cinquante logements au plus, ou de plus de cinquante logements (article 15, § 2).

Certes, la différence de traitement qui en résulte s'appuie sur un critère objectif, à savoir le nombre de logements dont les agences immobilières sociales disposent. Toutefois, pour que cette différence soit compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, les auteurs du projet doivent être en mesure de démontrer qu'elle est raisonnablement justifiée au regard du but et des effets de ces mesures, ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable entre les moyens utilisés et le but poursuivi.

7. Comme il a été mentionné dans l'observation 3.2.4, l'article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, premier segment de phrase, du projet répète l'obligation prévue à l'article 120, § 3, du Code du Logement, selon lequel les logements doivent répondre aux « exigences (...) de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, telles qu'arrêtées en vertu de l'article 4 » de ce code.

L'article 12 du projet reproduit partiellement l'article 123, § 1<sup>er</sup>, du Code du Logement, dans la mesure où il dispose que, dans les limites des crédits disponibles, le Gouvernement accorde annuellement aux agences immobilières sociales agréées les subventions visées à l'article 123 du Code du Logement.

Il faut éviter de reproduire dans une norme inférieure des dispositions figurant dans une norme supérieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans l'acte de valeur inférieure, et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée.

La reproduction de dispositions d'une ordonnance dans un arrêté du Gouvernement ne peut dès lors être tolérée que pour autant que la lisibilité de l'arrêté le commande, auquel cas il sera judicieusement fait référence de manière explicite à la disposition concernée de l'ordonnance, afin que la nature de cette disposition demeure identifiable (« Conformément à l'article ... de l'ordonnance du ... »).

8. Lorsque l'agence immobilière sociale met en œuvre son droit de gestion publique, elle le fait, selon l'article 8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet, « conformément aux dispositions du chapitre II du Code [lire : chapitre II du titre III du Code du Logement] ».

Cette disposition doit être omise. Il est évident que l'agence immobilière sociale doit respecter le Code du Logement.

9. Les articles 2, § 3, alinéa 1<sup>er</sup> (refus d'agrément tacite), 13, § 2, alinéa 1<sup>er</sup> (approbation tacite d'une demande de subvention) et 23, alinéa 4 (rejet tacite du recours contre le refus, la suspension ou le retrait de l'agrément et contre le refus d'une subvention) du projet utilisent le procédé de la décision tacite.

Même si ce procédé ne peut pas être totalement écarté lorsque la décision tacite est à l'avantage de l'intéressé<sup>13</sup>, il faut néanmoins noter qu'il présente un certain nombre d'inconvénients. Ainsi, tout d'abord, un tel procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une décision écrite, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes quant à l'administration de la preuve, et parce qu'en principe une décision tacite ne sera pas notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions expresses, avec toutes les conséquences qui en découlent en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites. Plus particulièrement, le procédé de la décision tacite risque de ce fait d'impliquer davantage une violation des intérêts de tiers, lesquels sont susceptibles d'être affectés d'une manière certes implicite, mais non moins importante. Par ailleurs, le procédé de la décision tacite est susceptible de se heurter à l'intérêt général dans la mesure où un tel procédé peut emporter que certaines décisions soient prises de manière implicite sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence. Enfin, ces décisions sont évidemment dépourvues de motivation formelle, ce qui rend éventuellement malaisé le contrôle de leur légalité.

Les auteurs du projet devront reconsidérer les dispositions en projet compte tenu de cette observation.

---

<sup>13</sup> Ce qui n'est toutefois pas le cas pour les articles 2, § 3, alinéa 1<sup>er</sup> (refus d'agrément tacite), et 23, alinéa 4 (rejet tacite du recours contre le refus, la suspension ou le retrait de l'agrément et contre le refus d'une subvention), du projet.

10. Le projet doit être revu en profondeur pour le conformer aux règles de la légistique. Il faudra également veiller à la concordance entre les textes français et néerlandais du projet. Vu le bref délai qui lui a été imparti pour donner son avis, le Conseil d'État n'a pas pu examiner ces aspects d'une manière approfondie. À titre d'exemple, un certain nombre d'imperfections d'ordre légistique et linguistique sont mentionnées ci-après :

- dans la version néerlandaise de l'article 2, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet, on écrira « zijn beslissing » au lieu de « haar beslissing » ;

- dans la version néerlandaise des articles 5, 15, § 3, alinéa 2, et 17, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet, on écrira « geografische zones » – le terme qui est défini à l'article 1<sup>er</sup>, 11°, du projet – au lieu de « geografische gebieden » ;

- la version néerlandaise de l'article 13, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3°, alinéa 4, du projet fait état du bail ou du mandat de gestion en vertu duquel « de eigendom » d'un logement est confiée à l'agence. Un contrat de bail ou un mandat de gestion ne transfère toutefois pas la propriété d'un logement. Selon le délégué, il s'agit d'une traduction erronée de « en vertu duquel le bien lui est confié » ;

- dans la version néerlandaise de l'article 13, § 3, alinéa 6, phrase introductive, du projet, le membre de phrase « sur production d'une déclaration de créance, introduite dans le courant du premier semestre de l'année suivant la période couverte par [la subvention], précédée de l'envoi » figurant dans le texte français, est traduit d'une manière imparfaite ;

- dans la version néerlandaise, les première et deuxième annexes du projet doivent être numérotées et les deux dernières annexes doivent être renumérotées (Bijlage VII et Bijlage VIII au lieu de Bijlage VI et Bijlage VI).

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

11.1. Le troisième alinéa du préambule mentionnera en particulier le *titre IV*, chapitre VII, du Code du Logement, ou alors les dispositions du Code du Logement visées ci-dessus, qui procurent un fondement juridique à l'arrêté en projet. À cet égard, on mentionnera uniquement les modifications encore en vigueur du chapitre visé ou des dispositions concernées, pas celles de l'ensemble du Code du Logement.

11.2. Le quatrième alinéa du préambule ne doit pas faire mention de la modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2008 <sup>14</sup>.

11.3. Le préambule fera également état des formalités qui doivent encore être accomplies, une fois qu'elles auront été respectées.

---

<sup>14</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2008 'corrigeant une erreur matérielle dans l'arrêté du 28 mars 2008 (lire : février) organisant les agences immobilières sociales'.

### Article 1<sup>er</sup>

12.1. L'article 1<sup>er</sup> du projet précise comment certaines notions doivent être comprises pour l'application de l'arrêté envisagé.

L'article 1<sup>er</sup>, 5°, alinéas 2 et 3, du projet comporte toutefois des dispositions normatives. L'article 1<sup>er</sup>, 11°, du projet vise à habiliter le ministre à déterminer des zones géographiques. Ces dispositions n'ont pas leur place dans une définition.

12.2. Selon l'article 1<sup>er</sup>, 11°, du projet, la délégation au ministre, qui y est prévue, doit être exercée « après avis du Gouvernement ».

Lorsqu'une matière est confiée à un ministre, il n'est pas conseillé que le Gouvernement donne préalablement un avis (non contraignant), dès lors que le ministre pourrait en effet ignorer l'avis donné par le Gouvernement.

### Article 2

13.1. L'article 2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 7°, du projet fait référence à la (ou aux) convention(s) de coopération conclue(s) en application notamment de l'article 30, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté envisagé. L'article 30 du projet n'est cependant pas divisé en paragraphes. Cette disposition ne fait pas non plus état d'une convention de coopération.

Le délégué a déclaré que la référence doit être omise. On peut se rallier à cette proposition.

13.2. Selon la phrase introductive de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet, toute demande d'agrément en tant qu'agence immobilière sociale comporte « les documents et les engagements suivants : ». La phrase introductive de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 13°, du projet, qui précise ce à quoi une agence immobilière sociale s'engage ne s'accorde pas avec cette disposition. Cette phrase sera rédigée comme suit :

« un document dans lequel l'agence immobilière sociale prend les engagements suivants : ».

Une observation similaire vaut pour l'article 2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 14°, du projet.

13.3. L'article 2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 13°, quatrième tiret, et 14°, doit viser, respectivement l'article 124, § 1<sup>er</sup>, 5° et 4°, *du Code*.

### Article 4

14. L'article 4 du projet ne comportant pas de paragraphe 2, la mention « § 1<sup>er</sup>. » doit être omise.

Une observation similaire vaut pour l'article 9 du projet.

### Article 5

15. L'article 5 du projet doit viser l'article 1<sup>er</sup>, 11°, du projet plutôt que son article 1<sup>er</sup>, 10°.

### Article 7

16. L'article 7, alinéa 2, du projet dispose qu' « après avis de l'administration et accord du Gouvernement, le nombre d'agrément peut excéder vingt-trois ». Cette disposition ne précise toutefois pas quelle autorité prend la décision de déroger au nombre maximal d'agréments. Selon le délégué, il s'agit du ministre, après accord du Gouvernement.

L'accord du Gouvernement étant requis, le ministre ne pourrait pas y déroger. L'article 7, alinéa 2, du projet signifie par conséquent que c'est en réalité le Gouvernement qui prend la décision et que celui-ci fixe pour lui-même les conditions qui doivent être respectées dans le cadre de celle-ci. Il vaudrait mieux dès lors remplacer l'« accord du Gouvernement » par sa décision.

Dès lors que l'article 7, alinéa 2, du projet fixe les conditions qui doivent être respectées dans le cadre de la décision de déroger au nombre maximal d'agréments prévu au premier alinéa de cet article, cette décision peut cependant être déléguée au ministre, sans que l'accord du Gouvernement soit requis. Comme il a été observé, cet accord est incompatible avec le pouvoir de décision du ministre.

### Article 8

17. L'article 8, § 3, du projet doit viser les annexes I à VIII de l'arrêté en projet (et non : les « annexes I à VI »).

### Article 12

18. Le chapitre VI du projet ne prévoit pas seulement les conditions d'octroi de subventions aux agences immobilières sociales agréées qui disposent de vingt logements au moins, mais également les conditions d'octroi de subventions aux agences immobilières sociales agréées qui ne disposent pas de vingt logements (voir l'article 14 du projet). Les mots « disposant de vingt logements au moins » doivent par conséquent être omis de l'article 12.

### Article 13

19.1. L'article 13, § 3, alinéa 3, du projet doit faire référence à « la liste visée au § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3° », et non au « tableau visé à l'article 13, § 1<sup>er</sup>, 3° »).

19.2. À l'article 13, § 3, alinéa 6, du projet, on fera chaque fois référence aux divisions de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, *alinéa 1<sup>er</sup>*.

### Article 15

20.1. L'article 15, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet fait état des « revenus fixés à l'article 2, §2, 1<sup>o</sup> du Code ».

L'article 2, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du Code du Logement concerne « le logement locatif social, à savoir le logement donné en location par une société immobilière de service public, conformément aux dispositions des articles 54 et suivants du présent Code » et pas les logements donnés en location par une agence immobilière sociale. Ces logements sont visés par l'article 2, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du Code du Logement. En outre, le pouvoir de déterminer les conditions de revenu en ce qui concerne – notamment – les logements mis en location par une agence immobilière sociale, est réglé à l'article 2, § 2, alinéa 3, du Code du Logement.

Par conséquent, l'article 15, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet doit viser l'article 2, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, et alinéa 3, du Code du Logement.

20.2. Selon l'article 15, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du projet, le seuil de 450 logements qui est pris en considération pour le calcul de la subvention annuelle est augmenté « [m]oyennant accord préalable du Gouvernement ». À la question de savoir quelle autorité prend cette décision, le délégué a répondu ce qui suit :

« La volonté était que la décision puisse se prendre en Conseil des Ministres sans devoir passer par une modification de l'arrêté ».

Il faut préciser qui du Gouvernement ou du ministre prend la décision. Si, comme semble le suggérer la réponse du délégué, ce pouvoir revient au Gouvernement, il n'y a guère de sens à exiger que ce même Gouvernement donne son accord préalable. Si ce pouvoir devait finalement être accordé au ministre, il faudrait renoncer à prévoir l'accord du Gouvernement pour les motifs indiqués dans l'observation 16.

20.3. Selon l'article 15, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, du projet, le Gouvernement peut, dans le cadre de l'accord précité, imposer à l'agence immobilière sociale le respect de conditions supplémentaires.

Si l'on vise ainsi une décision individuelle, il serait plus logique que ces conditions supplémentaires soient imposées par le ministre. C'est en effet le ministre qui statue sur la subvention (article 13, § 2, du projet). Toutefois, afin de restreindre ce pouvoir de décision, il faut prévoir dans ce cas ce sur quoi ces conditions supplémentaires peuvent porter.

20.4. Selon le délégué, l'article 15, § 3, alinéa 2, du projet doit mentionner « des montants visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> » plutôt que « des montants visés à l'article 15, § 3, 5<sup>o</sup>, du présent arrêté ».

### Article 20

21. Selon l'article 20, § 1<sup>er</sup>, du projet, les montants figurant - notamment - à l'article 33 du projet sont indexés le 1<sup>er</sup> janvier de chaque année. L'article 33 du projet ne fait toutefois état d'aucun montant.

Le délégué a déclaré que cette référence doit être omise. On peut se rallier à cette proposition.

### Article 21

22. Selon l'article 21 du projet, « [l]es logements visés par l'article 8, § 1<sup>er</sup>, al. 3, du présent arrêté » ne sont pas comptabilisés pour l'établissement du montant des subventions.

L'article 8, § 1<sup>er</sup>, du projet ne comporte cependant pas de troisième alinéa. Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré qu'il faut viser l'article 8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet. Cette disposition ne fait toutefois pas état de « logements ». En conséquence, la référence doit être réexaminée.

### Article 22

23.1. L'article 22, § 1<sup>er</sup>, du projet règle le retrait ou la suspension de l'agrément en tant qu'agence immobilière sociale.

Le principe général de l'obligation d'entendre impose de permettre en principe à l'agence immobilière sociale concernée d'être entendue, avant que la décision soit prise, afin qu'elle puisse faire utilement valoir son point de vue au sujet du retrait ou de la suspension. Bien que le droit d'être entendu s'applique également en l'absence de texte formel imposant cette obligation, la sécurité juridique commande malgré tout d'inscrire et de régler expressément, dans la disposition précitée, l'obligation d'entendre l'agence immobilière sociale concernée.

23.2. Contrairement aux paragraphes 2 et 3 de cette disposition, l'article 22, § 1<sup>er</sup>, du projet ne mentionne pas le non-renouvellement de l'agrément. Selon le délégué, ce cas doit être assimilé à un refus d'agrément. Dans un souci de précision, il serait néanmoins préférable de mentionner également le non-renouvellement.

### Article 41

24.1. Il résulte de l'article 41 du projet que l'arrêté envisagé entrera immédiatement en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, à l'exception des dispositions que l'article énumère pour lesquelles une autre date d'entrée en vigueur a été fixée.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 39, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate, et ce afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Invité à apporter des éclaircissements à ce sujet, le délégué a précisé ce qui suit :

« Il est souhaité que l'arrêté puisse entrer assez vite en vigueur car le traitement des demandes de [subventions] pour 2016 et des nouveaux agréments se fait en fin d'année, c'est-à-dire dans les mois qui viennent. En ce qui concerne par contre l'entrée en vigueur de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 13°, il faut encore adopter un arrêté ministériel sur base de l'arrêté en

projet. Enfin, en ce qui concerne l'article 16 § 2, il faut encore adopter le logiciel de contrôle des économies d'énergie. Cette disposition ne rentrera en vigueur qu'une fois que son contrôle sera techniquement possible ».

L'article 13, § 1<sup>er</sup>, du projet dispose que l'agence immobilière sociale agréée introduit sa demande de subventions « au plus tard pour le 31 octobre de l'année précédant celle pour laquelle la demande est effectuée ». L'entrée en vigueur immédiate peut dès lors être raisonnablement justifiée.

24.2. L'article 41, alinéa 2, du projet doit viser l'article 2, § 1<sup>er</sup>, *alinéa 1<sup>er</sup>*, 13°.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT