



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.239/3
van 28 oktober 2015

avis 58.239/3
du 28 octobre 2015

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'in verband met de
huurhulpverrichtingen van het
Fonds en houdende uitvoering
van artikel 2, § 2 van de
Brusselse Huisvestingscode'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'concernant
les opérations d'aide locative
du Fonds et portant exécution
de l'article 2, § 2, du Code
bruxellois du Logement'

Op 28 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 'in verband met de huurhulpverrichtingen van het Fonds en houdende uitvoering van artikel 2, § 2 van de Brusselse Huisvestingscode'.

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 Frédéric VANNESTE, 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 28 oktober 2015.

*

Le 28 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 'concernant les opérations d'aide locative du Fonds et portant exécution de l'article 2, § 2, du Code bruxellois du Logement'.

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 Frédéric VANNESTE, auditeur.

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 28 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de criteria te bepalen waaraan moet zijn voldaan om een woning te huren in het kader van de huurhulpverrichtingen van het Woningfonds van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (hierna het Woningfonds).

Daartoe wordt het bedrag bepaald dat de inkomsten van het gezin van de kandidaat-huurder niet mogen overschrijden, evenals welke inkomsten in rekening worden genomen om na te gaan of dat bedrag al dan niet wordt overschreden (artikel 2 van het ontwerp). De kandidaat-huurder of een lid van zijn gezin mogen niet in volle eigendom, in erfpacht of in vruchtgebruik beschikken over een gebouw bestemd voor huisvesting of professioneel gebruik (artikel 3).

Ten slotte worden de artikelen 16 en 17 van het koninklijk besluit van 13 december 1983 'betreffende de aanwending, voor het Brusselse Gewest, van de kapitalen die voortkomen van het Fonds B2, door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' ingetrokken (artikel 4).

3.1. In de aanhef van het te nemen besluit wordt als rechtsgrond verwezen naar de artikelen 2, § 2, en 111 tot 119 van de ordonnantie van 17 juli 2003 'houdende de Brusselse Huisvestingscode' (hierna de Huisvestingscode), inzonderheid naar artikel 112, § 1, eerste lid, 3°, ervan.

Deze opsomming is niet alleen in strijd met de regels van de wetgevingstechniek (zie opmerking 7), ze is ook veel te ruim. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt betreffende het toepassingsgebied van het te nemen besluit (zie opmerking 5) en betreffende artikel 3, tweede lid, van het ontwerp (opmerking 3.2), vindt het ontworpen besluit immers enkel rechtsgrond in de artikelen 2, § 2, eerste lid, 2°, eerste streepje, en derde lid, en 112, § 1, 3°, van de Huisvestingscode. Luidens die bepalingen stelt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de Regering) de inkomensvoorwaarden en maximale huurprijzen vast voor, onder meer, de door het Woningfonds te huur gestelde woningen, en stelt zij de voorwaarden vast volgens welke het Woningfonds personen met een klein of bescheiden inkomen de middelen verschaft om een woning te huren.

3.2. Uit het tweede lid van artikel 3 van het ontwerp vloeit voort dat het Woningfonds bij wijze van uitzondering en na akkoord van zijn Raad van Bestuur kan afwijken van de in het eerste lid van dat artikel bepaalde voorwaarde dat een kandidaat-huurder en de leden van zijn gezin, niet in volle eigendom, in erfpacht of in vruchtgebruik mogen beschikken over een gebouw bestemd voor huisvesting of professioneel gebruik.

Bij artikel 112, § 1, 3°, van de Huisvestingscode wordt de Regering evenwel enkel gemachtigd om de voorwaarden vast te stellen volgens welke het Woningfonds personen met een klein of bescheiden inkomen de middelen verschaft om een woning te huren. Er wordt niet in een machtiging aan het Woningfonds voorzien om van deze voorwaarden af te wijken. Evenmin wordt aan de Regering de machtiging verleend om het Woningfonds een dergelijke bevoegdheid te geven. Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp ontbeert derhalve rechtsgrond.

VORMVEREISTEN

4. 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” genaamd.¹ 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.

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.

Noch in de voormelde ordonnantie, noch in het uitvoeringsbesluit ervan kan een uitzonderings- of vrijstellingsgrond worden gevonden op grond waarvan de gendertest voor bepaalde materies niet verplicht zou zijn. In het model van de gendertest, gevoegd als bijlage bij het voormelde uitvoeringsbesluit, komen weliswaar in Deel I, C, een aantal gevallen voor van niet-toepassing door ontheffing, alsook, in Deel I, D, twee vragen aan de hand waarvan kan worden bepaald of het uitvoeren van de gendertest hetzij irrelevant en dus onnodig is, hetzij relevant en dus moet worden uitgevoerd. Indien de ontworpen regeling noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks betrekking heeft op personen (vraag D.1) én indien in het toepassingsgebied ervan geen onevenwicht bestaat tussen vrouwen en mannen (wat betreft middelen, rechten, deelname, waarden, enz.) (vraag D.2), moet de gendertest niet worden uitgevoerd. Om dat laatste te kunnen aantonen, moet de gendertest evenwel worden ingevuld, in elk geval wat betreft Deel I, en alsnog samen met het ontwerp aan de Regering worden voorgelegd, conform artikel 13 van het voormelde uitvoeringsbesluit.

¹ 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).

De stellers van het ontwerp moeten er derhalve op toezien dat deze vormvereiste alsnog wordt vervuld.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het toepassingsgebied van het te nemen besluit is onvoldoende duidelijk. Enkel uit het opschrift, de verwijzing in het eerste lid van de aanhef naar “inzonderheid” artikel 112, § 1, 3°, van de Huisvestingscode als rechtsgrond voor het ontworpen besluit, en uit de verwijzingen in artikel 1 van het ontwerp naar het Woningfonds, de kandidaat-huurder en de huurder, zou kunnen worden afgeleid, weze het onrechtstreeks, dat het de bedoeling is om het maximale inkomen en andere voorwaarden te bepalen waaraan een kandidaat-huurder moet voldoen om een beroep te kunnen doen op de huurhulpverrichtingen van het Woningfonds.

5.1. Het gegeven dat in het opschrift wordt aangegeven dat het ontworpen besluit wordt genomen ter uitvoering van artikel 2, § 2, van de Huisvestingscode, kan die onduidelijkheid niet verhelpen. Artikel 2, § 2, derde lid, van de Huisvestingscode bepaalt immers:

“Voor de in het 1°, 2°, 3° en 4° bedoelde woningen, legt de Regering de inkomensvoorwaarden en maximale huurprijzen in een besluit vast.”

Het ontwerp bepaalt evenwel niet voor welke categorie van woningen vermeld in artikel 2, § 2, eerste lid, 1° tot 4°, van de Huisvestingscode de inkomensvoorwaarden worden vastgelegd.

5.2. Gevraagd naar het toepassingsgebied van het ontworpen besluit, antwoordde de gemachtigde:

“Le projet d’arrêté ne mentionne pas explicitement son champ d’application mais bien les préambules.

On pourrait, pour plus de clarté, mentionner comme champ d’application : ‘Le présent arrêté s’applique aux opérations d’aide locative du Fonds du Logement de Bruxelles-Capitale tels que visées par l’article 112 §1,3° du Code du Logement.’”

Wat de vraag betreft welke categorie van woningen vermeld in artikel 2, § 2, eerste lid, 1° tot 4°, van de Huisvestingscode worden bedoeld, antwoordde hij:

“La catégorie visée par le projet d’arrêté est ‘le logement locatif modéré’ institué à l’article 2§2.2° du Code du Logement pour ce qui concerne uniquement les opérations d’aide locative du Fonds du Logement de Bruxelles-Capitale.

Il est vrai que le législateur a rassemblé dans cette catégorie un certain nombre d’opérateurs immobiliers publics ayant chacun leurs spécificités propres. Les conditions d’accès à l’aide locative du Fonds ne sont pas nécessairement celles des autres opérateurs.”

5.3. Het toepassingsgebied van het ontworpen besluit dient omwille van de rechtszekerheid duidelijk en zonder ambiguïteit te worden omschreven in de tekst zelf ervan. Bijgevolg dient in het ontwerp te worden bepaald dat het betrekking heeft op de in artikel 112, § 1, 3°, van de Huisvestingscode vermelde huurhulpverrichtingen van het Woningfonds en dat de

in het ontwerp bepaalde inkomensvoorwaarden gelden voor de door het Woningfonds te huur gestelde woningen.

6. Zoals vermeld in opmerking 3.1, bepaalt artikel 2, § 2, derde lid, van de Huisvestingscode dat de Regering “de inkomensvoorwaarden en maximale huurprijzen” vaststelt voor, onder meer, de door het Woningfonds te huur gestelde woningen.

In het ontwerp worden wel de inkomensvoorwaarden vastgesteld om die woningen te kunnen huren, maar niet de maximale huurprijzen. Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“La question de la fixation des loyers maximaux doit faire l’objet d’une réflexion plus profonde mettant en balance le prix de revient des logements mis en location (viabilité des opérations de l’aide locative) et les capacités financières du public cible alors que l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2014 relatif aux règles applicables aux logements mis en location par des opérateurs immobiliers publics et par les agences immobilières sociales impose au Fonds du Logement d’adopter un règlement d’attribution tout en prévoyant une date d’entrée en vigueur au 31/07/2014. Prévoir un règlement d’attribution sans définir au préalable les conditions d’accès à l’aide locative, entre autre les barèmes de revenus, n’a guère de sens.”

Wanneer, zoals in dit geval, de ordonnantiegever de Regering geen enkele appreciatiemarge geeft, houdt de bevoegdheid van de Regering om de betrokken machtiging uit te voeren, tevens een verplichting in. De Regering kan dan ook niet het nut beoordelen van uitvoeringsmaatregelen waarvan de wenselijkheid volgens de ordonnantiegever vaststaat.²

Hieruit kan niet worden afgeleid dat de Regering verplicht zou zijn om de inkomensvoorwaarden en de maximale huurprijzen *gelijktijdig* vast te stellen. Het gegeven dat door het te nemen besluit de inkomensvoorwaarden voor de door het Woningfonds te huur gestelde woningen worden vastgesteld, kan de Regering er evenwel niet van ontslaan om binnen een redelijke termijn eveneens de maximale huurprijzen voor die woningen vast te stellen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Bij de vermelding van de regeling die als rechtsgrond wordt aangevoerd, dient eerst de benaming van die regeling te worden vermeld, gevolgd door de artikelen en de eventuele onderverdelingen ervan die de juiste rechtsgrond vormen, zonder de opsomming ervan te laten voorafgaan door het woord “inzonderheid” en, desgevallend, door de nog van kracht zijnde

² Zie in die zin RvS 6 november 1985, nr. 25.814, *Boitquin e.a.*, A.P.T. 1986, 80, noot M. Leroy.

wijzigingen die de regeling, het artikel of de relevante onderverdeling van het artikel heeft ondergaan.³

Bijgevolg dient het eerste lid van de aanhef als volgt te luiden:

“Gelet op de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode, artikelen 2, § 2, eerste lid, 2°, eerste streepje, en 112, § 1, 3°, vervangen bij de ordonnantie van 11 juli 2013;”.

Artikel 1

8. In artikel 1 van het ontwerp wordt bepaald wat “[i]n de volgende artikelen” wordt verstaan onder, onder meer, “Code” (1°), “Persoon ten laste” (7°) en “Gehandicapte” (8°). Die begrippen komen evenwel niet voor in de volgende artikelen, zijnde de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp. Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“En ce qui concerne les termes définis à l'article 1 et notamment les suivants :

- Le Code: permet d'éviter de devoir faire référence à l'intitulé complet du Code du Logement dans les différentes définitions prévues à l'article 1. Ex: l'article 1.4° contenant la définition du ménage.

- Personne à charge et Handicapée, ces notions interviennent dans la détermination du barème des revenus à appliquer.”

Gelet hierop dient de inleidende zin van artikel 1 als volgt te luiden:

“In dit besluit verstaat men onder:”.

Bovendien moet in artikel 1, 1°, van het ontwerp voor de omschrijving van het begrip “Code” worden verwezen naar “de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse huisvestingscode, gewijzigd bij de ordonnantie van 11 juli 2013 tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2013 houdende de Brusselse Huisvestingscode”. In artikel 2, § 1, van het ontwerp kan dan worden verwezen naar de “Code” (in plaats van naar de “Ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode”).

Artikel 3

9. Luidens artikel 3, eerste lid, van het ontwerp mogen noch de kandidaat-huurder, noch de leden van zijn gezin, in volle eigendom, in erfpacht of in vruchtgebruik beschikken over een gebouw bestemd voor huisvesting of voor professioneel gebruik.

Ten gevolge hiervan zal een kandidaat-huurder die voldoet aan de inkomensvoorwaarden bepaald in artikel 2 van het ontwerp, maar die zelf of een lid van zijn gezin, in volle eigendom, in erfpacht of in vruchtgebruik beschikt over een gebouw bestemd voor

³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 27, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

professioneel gebruik, geen woning kunnen huren in het kader van de huurhulpverrichtingen van het Woningfonds. Vermits het gebouw waarover de betrokkene beschikt, bestemd is voor professioneel gebruik, en niet voor huisvesting, lijkt dat gebouw nochtans niet in aanmerking te komen om als zijn woning te dienen.

Gevraagd naar de pertinentie van het verbod om over een gebouw bestemd voor professioneel gebruik te beschikken, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Nous nous sommes basés sur l'article 4§2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les Sociétés Immobilières de service public.

L'exclusion des biens immeubles à usage professionnel n'est pas absolue vu qu'une possibilité d'exception a été prévue et qu'il appartient au candidat locataire de démontrer que le bien immeuble à usage professionnel ne peut pas être utilisé à des fins de logement ex : le titulaire d'une profession libérale pourrait transformer une habitation 'en bureau'.”

Artikel 3, eerste lid, van het ontwerp doet een verschil in behandeling ontstaan tussen twee categorieën kandidaat-huurders die beiden voldoen aan de inkomensvoorwaarden bepaald in artikel 2 van het ontwerp: zij die beschikken over een gebouw bestemd voor professioneel gebruik en zij die niet over een dergelijk gebouw beschikken. Dat verschil in behandeling berust weliswaar op een objectief criterium. Opdat de verschillende behandeling 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 te zijn aan te tonen dat ze redelijk kan worden verantwoord, rekening houdend met het doel en de gevolgen van die maatregelen en 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.

10. Artikel 3, eerste lid, van het ontwerp maakt gewag van de kandidaat-huurder die zelf of een gezinslid ervan in volle eigendom, in erfpacht of in vruchtgebruik beschikt over een gebouw bestemd voor huisvesting of voor professioneel gebruik. Kandidaat-huurders die middels andere zakelijke rechten, zoals het recht van gebruik of het recht van bewoning,⁴ over een dergelijk gebouw beschikken komen wel in aanmerking om een woning te huren in het kader van de huurhulpverrichtingen van het Woningfonds.

Het komt de stellers van het ontwerp toe na te gaan of het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit, redelijk is verantwoord.

Artikel 4

11. Luidens de Nederlandse tekst van artikel 4 van het ontwerp worden de artikelen 16 en 17 van het koninklijk besluit van 13 december 1983 “ingetrokken”. Een ingetrokken regeling

⁴ Artikelen 625 tot 636 van het Burgerlijk Wetboek.

wordt evenwel met terugwerkende kracht afgeschaft, zodat ze geacht wordt nooit te hebben bestaan en nooit uitwerking te hebben gehad.

Het is allicht niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp om de voormelde bepalingen in te trekken, maar veeleer om ze op te heffen. In de Franse tekst van artikel 4 van het ontwerp wordt overigens gewag gemaakt van “abrogés”, wat overeenkomt met het Nederlandse woord “opgeheven”. In de Nederlandse tekst van dat artikel dient dan ook wellicht dat laatste woord in de plaats te komen van het woord “ingetrokken”.

Artikel 5

12. Uit artikel 5 van het ontwerp volgt dat het te nemen besluit in werking zal treden op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald bij artikel 39, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, 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.

Op de vraag waarom het te nemen besluit op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad in werking treedt, antwoordt de gemachtigde:

“Il n’y a pas de raison particulière. Il s’agissait surtout de satisfaire au plus vite à l’obligation d’adopter un règlement d’attribution.”

Bij gebreke van een specifieke reden om het te nemen besluit onmiddellijk in werking te laten treden, zal de gangbare termijn van tien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad gehanteerd moeten worden en moet artikel 5 worden weggelaten uit het ontwerp.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de définir les critères auxquels il faut satisfaire pour prendre un logement en location dans le cadre des opérations d'aide locative du Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le Fonds du Logement).

C'est à cette fin que sont fixés le montant que les revenus du ménage du candidat locataire ne peuvent excéder ainsi que les revenus pris en compte afin de vérifier si ce montant est dépassé ou non (article 2 du projet). Le candidat locataire ou un membre de son ménage ne peuvent posséder en pleine propriété, en emphytéose ou en usufruit, un bien immobilier affecté au Logement ou destiné à un usage professionnel (article 3).

Enfin, les articles 16 et 17 de l'arrêté royal du 13 décembre 1983 'concernant l'utilisation, pour la Région bruxelloise, des capitaux provenant du Fonds B2, par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale' sont abrogés (article 4).

3.1. Le préambule de l'arrêté envisagé fait référence, à titre de fondement juridique, aux articles 2, § 2, et 111 à 119 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du Logement' (ci-après le Code du Logement), notamment à son article 112, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o.

Cette énumération est non seulement contraire aux règles de légistique (voir l'observation 7), mais elle est aussi beaucoup trop large. Sous réserve de l'observation formulée ci-après au sujet du champ d'application de l'arrêté envisagé (voir l'observation 5) et au sujet de l'article 3, alinéa 2, du projet (voir l'observation 3.2), l'arrêté en projet ne trouve en effet un fondement juridique que dans les articles 2, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, premier tiret, et alinéa 3, et 112, § 1^{er}, 3^o, du Code du Logement. Selon ces dispositions, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le Gouvernement) fixe les conditions de revenus et les loyers maximaux notamment pour les Logements donnés en location par le Fonds du Logement et il détermine les conditions auxquelles le Fonds du Logement fournit aux personnes à revenus faibles ou modestes les moyens de prendre un logement en location.

3.2. Il ressort de l'alinéa 2 de l'article 3 du projet que le Fonds du Logement peut déroger à titre exceptionnel et après accord de son Conseil d'Administration à la condition prévue à l'alinéa 1^{er} de cet article, selon laquelle le candidat locataire et les membres de son ménage ne peuvent posséder en pleine propriété, en emphytéose ou en usufruit, un bien immobilier affecté au logement ou destiné à un usage professionnel.

L'article 112, § 1^{er}, 3^o, du Code du Logement n'habilite cependant le Gouvernement qu'à fixer les conditions auxquelles le Fonds du Logement fournit aux personnes

à revenus faibles ou modestes les moyens de prendre un logement en location. Aucune délégation au Fonds du Logement n'est toutefois prévue pour déroger à ces conditions. Le Gouvernement n'est pas non plus habilité à lui attribuer une telle compétence. L'article 3, alinéa 2, du projet est dès lors dépourvu de fondement juridique.

FORMALITÉS

4. 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 »¹. Selon l'article 9, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance précitée, cette disposition est entrée en vigueur « dès 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.

Ni l'ordonnance précitée, ni son arrêté d'exécution, ne prévoient d'exception ou de cause de dispense sur la base desquelles le test gender ne serait pas obligatoire dans certaines matières. Il est vrai que la Partie I, C, du modèle de test gender, annexé à l'arrêté d'exécution précité, mentionne un certain nombre de cas de non-application pour exemption, et que la Partie I, D, pose deux questions qui doivent permettre de déterminer si la réalisation du test gender est soit dépourvue de pertinence et donc inutile, soit pertinente et par conséquent obligatoire. Si le dispositif en projet ne touche pas des personnes, ni directement ni indirectement (question D.1), et si son champ d'application ne comporte pas de déséquilibre entre femmes et hommes (en ce qui concerne les ressources, les droits, la participation, les valeurs, etc.) (question D.2), le test gender ne doit pas être effectué. Toutefois, pour en faire la démonstration, il faut en tous cas compléter la Partie I du test gender et, conformément à l'article 13 de l'arrêté d'exécution précité, le soumettre encore au Gouvernement avec le projet.

Par conséquent, les auteurs du projet doivent veiller à l'accomplissement de ces formalités.

¹ 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).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Le champ d'application de l'arrêté envisagé n'est pas suffisamment clair. Seuls l'intitulé, la référence dans le premier alinéa du préambule à « plus particulièrement » l'article 112, § 1^{er}, 3^o, du Code du Logement à titre de fondement juridique de l'arrêté en projet, et les références dans l'article 1^{er} du projet au Fonds du Logement, au candidat locataire et au locataire permettraient de déduire, certes indirectement, que l'intention est de fixer les revenus maximaux et d'autres conditions auxquelles un candidat locataire doit satisfaire pour pouvoir recourir aux opérations d'aide locative du Fonds du Logement.

5.1. Le fait que l'intitulé indique que l'arrêté en projet est pris en exécution de l'article 2, § 2, du Code du Logement ne change rien à ce manque de clarté. L'article 2, § 2, alinéa 3, du Code du Logement dispose en effet :

« Pour les logements repris aux 1^o, 2^o, 3^o et 4^o, le Gouvernement fixe dans un arrêté les conditions de revenus et loyers maximaux ».

Le projet ne précise cependant pas pour quelle catégorie de logements mentionnés à l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o à 4^o, du Code du Logement, les conditions de revenus sont fixées.

5.2. Interrogé au sujet du champ d'application de l'arrêté en projet, le délégué a répondu en ces termes :

« Le projet d'arrêté ne mentionne pas explicitement son champ d'application mais bien les préambules.

On pourrait, pour plus de clarté, mentionner comme champ d'application : 'Le présent arrêté s'applique aux opérations d'aide locative du Fonds du Logement de Bruxelles-Capitale tels que visées par l'article 112 §1,3^o du Code du Logement' ».

En ce qui concerne la question de savoir quelle catégorie de logements mentionnés à l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o à 4^o, du Code du Logement est visée, il a répondu :

« La catégorie visée par le projet d'arrêté est 'le logement locatif modéré' institué à l'article 2§2.2^o du Code du Logement pour ce qui concerne uniquement les opérations d'aide locative du Fonds du Logement de Bruxelles-Capitale.

Il est vrai que le législateur a rassemblé dans cette catégorie un certain nombre d'opérateurs immobiliers publics ayant chacun leurs spécificités propres. Les conditions d'accès à l'aide locative du Fonds ne sont pas nécessairement celles des autres opérateurs ».

5.3. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, le champ d'application de l'arrêté en projet devra être défini clairement et sans ambiguïté dans le texte proprement dit. Il y a par conséquent lieu de préciser dans le projet qu'il concerne des opérations d'aide locative du Fonds du Logement, visées à l'article 112, § 1^{er}, 3^o, du Code du Logement et que les conditions de revenus fixées dans le projet s'appliquent pour les Logements donnés en location par le Fonds du Logement.

6. Ainsi qu'il a été observé au point 3.1., l'article 2, § 2, alinéa 3, du Code du Logement dispose que le Gouvernement fixe « les conditions de revenus et [les] loyers maximaux », entre autres pour les Logements donnés en location par le Fonds du Logement.

Il est vrai que le projet fixe bien les conditions de revenus pour pouvoir prendre ces logements en location, mais pas les loyers maximaux. Invité à donner des éclaircissements sur ce point, le délégué a déclaré ce qui suit :

« La question de la fixation des loyers maximaux doit faire l'objet d'une réflexion plus profonde mettant en balance le prix de revient des logements mis en location (viabilité des opérations de l'aide locative) et les capacités financières du public cible alors que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2014 relatif aux règles applicables aux logements mis en location par des opérateurs immobiliers publics et par les agences immobilières sociales impose au Fonds du Logement d'adopter un règlement d'attribution tout en prévoyant une date d'entrée en vigueur au 31/07/2014. Prévoir un règlement d'attribution sans définir au préalable les conditions d'accès à l'aide locative, entre autre les barèmes de revenus, n'a guère de sens ».

Quand, comme en l'espèce, le législateur régional bruxellois ne laisse aucune marge d'appréciation au Gouvernement, la compétence qui lui est dévolue d'exécuter la délégation concernée implique également une obligation. Le Gouvernement ne peut donc pas juger de l'utilité de mesures d'exécution dont l'opportunité est établie selon le législateur régional bruxellois ².

Il ne peut se déduire de ce qui précède que le Gouvernement serait obligé de fixer *simultanément* les conditions de revenus et les loyers maximaux. La circonstance que l'arrêté envisagé fixe les conditions de revenus pour les logements donnés en location par le Fonds du Logement ne peut cependant dispenser le Gouvernement de fixer les loyers maximaux pour ces logements dans un délai raisonnable.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Lorsqu'un texte est visé à titre de fondement juridique, il convient de mentionner d'abord sa dénomination et ensuite les articles et leurs subdivisions éventuelles qui constituent le fondement juridique précis, sans faire précéder l'énumération des articles par le mot « notamment », ainsi que, le cas échéant, les modifications encore en vigueur que l'acte, l'article ou la subdivision pertinente de l'article a subies ³.

² Voir dans ce sens C.E., 6 novembre 1985, n° 25.814, *Boitquin et consorts*, A.P.T. 1986, 80, note M. Leroy.

³ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 27, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Il convient dès lors de rédiger le premier alinéa du préambule comme suit :

« Vu l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, les articles 2, § 2, alinéa 1^{er}, 2°, premier tiret, et 112, § 1^{er}, 3°, remplacés par l'ordonnance du 11 juillet 2013; ».

Article 1^{er}

8. L'article 1^{er} du projet définit ce qu'il y a lieu d'entendre, « [d]ans les articles qui suivent », par « Code » (1°), « Personne à charge » (7°) et « Handicapé » (8°), entre autres. Ces notions n'apparaissent cependant pas dans les articles suivants, à savoir les articles 2 à 5 du projet. Invité à fournir des explications à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« En ce qui concerne les termes définis à l'article 1 et notamment les suivants :

- Le Code: permet d'éviter de devoir faire référence à l'intitulé complet du Code du Logement dans les différentes définitions prévues à l'article 1. Ex: l'article 1.4° contenant la définition du ménage.

- Personne à charge et Handicapée, ces notions interviennent dans la détermination du barème des revenus à appliquer ».

Compte tenu de cette réponse, il convient de rédiger la phrase introductive de l'article 1^{er} comme suit :

« Dans le présent arrêté, il y a lieu d'entendre par : ».

À l'article 1^{er}, 1°, du projet, il convient en outre de faire référence, pour la description de la notion de « Code », à « l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, modifiée par l'ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement ». L'article 2, § 1^{er}, du projet pourra alors renvoyer au « Code » (au lieu de viser l' « l'Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement »).

Article 3

9. Selon l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet, ni le candidat locataire, ni aucun membre de son ménage, ne peuvent posséder en pleine propriété, en emphytéose ou en usufruit, un bien immeuble affecté au logement ou destiné à un usage professionnel.

En conséquence, si un candidat locataire satisfait aux conditions de revenus fixées à l'article 2 du projet, mais que lui-même ou un membre de son ménage possède en pleine propriété, en emphytéose ou en usufruit, un bien immeuble destiné à un usage professionnel, il ne pourra prendre un logement en location dans le cadre des opérations d'aide locative du Fonds du Logement. Dès lors que l'immeuble dont dispose l'intéressé est destiné à un usage professionnel, et non au logement, il semble que cet immeuble n'entre néanmoins pas en ligne de compte pour servir d'habitation.

Interrogé au sujet de la pertinence de l'interdiction de posséder un bien immobilier à usage professionnel, le délégué a répondu ce qui suit :

« Nous nous sommes basés sur l'article 4§2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les Sociétés Immobilières de service public.

L'exclusion des biens immobiliers à usage professionnel n'est pas absolue vu qu'une possibilité d'exception a été prévue et qu'il appartient au candidat locataire de démontrer que le bien immobilier à usage professionnel ne peut pas être utilisé à des fins de logement ex : le titulaire d'une profession libérale pourrait transformer une habitation 'en bureau' ».

L'article 3, alinéa 1^{er}, du projet établit une différence de traitement entre deux catégories de candidats locataires, qui satisfont tous aux conditions de revenus fixées à l'article 2 du projet : ceux qui possèdent un bien immobilier à usage professionnel et ceux qui n'en possèdent pas. Il est vrai que cette différence de traitement repose sur un critère objectif. Toutefois, pour que la différence de traitement 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 peut être 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 mis en œuvre et le but poursuivi.

10. L'article 3, alinéa 1^{er}, du projet fait état du candidat locataire ou d'un membre de son ménage qui possède en pleine propriété, en emphytéose ou en usufruit un bien immobilier affecté au logement ou destiné à un usage professionnel. Les candidats locataires qui possèdent un bien immobilier de l'espèce par l'effet d'autres droits réels, tels que le droit d'usage ou le droit d'habitation⁴, peuvent en revanche prendre un logement en location dans le cadre des opérations d'aide locative du Fonds du Logement.

Il appartient aux auteurs du projet d'examiner si la différence de traitement qui en découle est raisonnablement justifiée.

Article 4

11. Selon le texte néerlandais de l'article 4 du projet, les articles 16 et 17 de l'arrêté royal du 13 décembre 1983 sont « ingetrokken ». Cependant, un acte retiré est supprimé rétroactivement, de telle sorte qu'il est censé n'avoir jamais existé et n'avoir jamais produit d'effet.

L'intention des auteurs du projet n'est vraisemblablement pas de retirer les dispositions précitées, mais plutôt de les abroger. Le texte français de l'article 4 du projet mentionne au demeurant qu'ils sont « abrogés », ce qui correspond au terme néerlandais « opgeheven ». Sans doute faut-il dès lors substituer ce dernier mot au mot « ingetrokken » dans le texte néerlandais de cet article.

⁴ Articles 625 à 636 du Code civil.

Article 5

12. Il résulte de l'article 5 du projet que l'arrêté envisagé entrera en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

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 'relative aux Institutions bruxelloises', il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

À la question de savoir pourquoi l'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, le délégué a répondu à ces termes :

« Il n'y a pas de raison particulière. Il s'agissait surtout de satisfaire au plus vite à l'obligation d'adopter un règlement d'attribution ».

À défaut d'une raison spécifique justifiant l'entrée en vigueur immédiate de l'arrêté envisagé, il faudra faire application du délai usuel de dix jours après la publication au Moniteur belge et omettre l'article 5 du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT