



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.410/3
van 15 juni 2016

avis 59.410/3
du 15 juin 2016

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
toekenning van subsidies aan
verenigingen die ijveren voor
de integratie via de
huisvesting'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à
l'octroi de subsides au bénéfice
d'associations œuvrant à
l'insertion par le logement'

Op 13 mei 2016 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 ‘betreffende de toekenning van subsidies aan verenigingen die ijveren voor de integratie via de huisvesting’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Thomas MAES, adjunct-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 15 juni 2016.

*

Le 13 mai 2016, 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 ‘relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations œuvrant à l'insertion par le logement’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 7 juin 2016. 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 Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Thomas MAES, auditeur adjoint.

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 15 juin 2016.

*

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 de toekenning te regelen van subsidies aan verenigingen die ijveren voor de integratie via huisvesting.

Hoofdstuk “I” (lees: 1)¹ van het ontwerp bevat een artikel met definities (artikel 1 van het ontwerp). Zo wordt voor de toepassing van het te nemen besluit onder “VIH” verstaan de “vereniging die ijvert voor integratie via huisvesting erkend door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering” (artikel 1, 1°).

In hoofdstuk “II” (lees: 2) van het ontwerp worden de basisopdrachten (artikel 2) en de specifieke opdrachten (artikel 3) die de VIH's kunnen nastreven, omschreven.

In hoofdstuk “III” (lees: 3) van het ontwerp wordt de erkenning van de VIH's geregeld. Zo worden de voorwaarden bepaald waaraan de erkenningsaanvraag moet voldoen (artikel 4, § 1), evenals de voorwaarden die de VIH's zelf moeten vervullen (artikel 4, § 2), de duur van de erkenning en de erkenning op proef (artikel 4, § 3), de termijn waarbinnen de minister zijn beslissing moet “bekend maken”² (artikel 4, § 4) en de voorwaarden voor de hernieuwing van de erkenning (artikel 5).

In hoofdstuk “IV” (lees: 4) van het ontwerp wordt de subsidiëring van erkende VIH's geregeld. Deze subsidie neemt de vorm aan van een jaarlijkse subsidie die is samengesteld uit een hoofdbedrag en, in voorkomend geval, een aanvullend bedrag (artikel 6). In artikel 7 wordt het indienen van de subsidieaanvraag geregeld, evenals de behandeling ervan, de uitbetaling van de subsidie en de eventuele terugvordering.

In hoofdstuk “V” (lees: 5) wordt de intrekking, schorsing of niet-hernieuwing van de erkenning geregeld (artikel 8), wordt in een beroepsprocedure tegen die beslissingen voorzien (artikel 9) en wordt het bestuur, zijnde “de directie Huisvesting van Brussel Stedelijke Ontwikkeling van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel”,³ belast met de controle op de toepassing van het te nemen besluit (artikel 10).

¹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 64, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

² Zie hieromtrent opmerking 6.

³ Artikel 1, 5°, van het ontwerp.

In hoofdstuk “VI” (lees: 6) wordt een begeleidingcomité opgericht dat belast is met “het opvolgen van de evolutie van de VIH”,⁴ en wordt de samenstelling en de werking ervan geregeld (artikel 11).

Hoofdstuk “VII” (lees: 7) bevat opheffings- (artikel 12), inwerkingtredings- (artikel 13) en uitvoeringsbepalingen (artikel 14). Zo wordt het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 juli 1992 ‘betreffende de toekenning van subsidies aan verenigingen die zich inzetten voor de integratie via de huisvesting’, ter vervanging waarvan het te nemen besluit strekt, opgeheven (artikel 12, eerste lid).

BEVOEGDHEID

3. Krachtens artikel 6, § 1, IV, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, in samenhang gelezen met artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, is het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd voor “de huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid”. Er kan worden aangenomen dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in de voornoemde bijzondere wetsbepalingen de bevoegdheid vindt om het merendeel van de ontworpen bepalingen vast te stellen, onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt.

3.1. Ofschoon ieder huisvestingsbeleid wellicht inhoudt dat maatregelen die ten goede komen aan personen, worden aangenomen,⁵ moet er op worden toegezien dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bij de uitoefening van zijn bevoegdheid op het gebied van de huisvesting geen afbreuk doet aan, inzonderheid, de bevoegdheden van de gemeenschappen – en van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie – inzake de bijstand aan personen (artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989).

In advies 50.143/2/V van 12 september 2011 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, aangaande de verhouding tussen de bevoegdheid van de gewesten inzake huisvesting en de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de bijstand aan personen het volgende opgemerkt:

“Au titre des compétences que l’article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux Régions, ‘en ce qui concerne le logement’, pour ‘le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques’, les Régions sont compétentes pour prendre des mesures tendant à promouvoir l’offre d’habitations et la qualité des logements”⁶.

⁴ Zie hieromtrent opmerking 4.1.3.

⁵ Adv.RvS nr. 25.123/9 van 29 mei 1996 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 juli 1996 ‘betreffende de toekenning van premies voor de renovatie van het woonmilieu aan verenigingen die ijveren voor de inschakeling via het woonbeleid’.

⁶ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'en matière de logement, la Région est compétente, notamment, pour :

Le logement est une matière régionale. Lorsqu'elles exercent leurs compétences en cette matière, les Régions ne peuvent empiéter sur les compétences qui reviennent à d'autres niveaux de pouvoirs, et notamment sur celles que l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux Communautés ou réserve à l'autorité fédérale dans le domaine de l'aide aux personnes, lequel inclut un ensemble de mesures d'aide qui sont déterminées par la situation personnelle de leurs bénéficiaires. (...)

Sans doute peut-on admettre que, dans la mise en oeuvre de leurs compétences en matière de logement, les Régions prévoient certaines mesures d'accompagnement social des personnes qui bénéficient d'une aide au logement. Toutefois, cela ne peut être admis que si l'accompagnement social dont il s'agit est un élément purement accessoire du régime mis en place et est envisagé spécifiquement en rapport avec l'occupation du logement, et non pas dans une perspective générale d'aide aux personnes⁷.⁸

In het licht hiervan, moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt.

3.2.1. Luidens artikel 2 van het ontwerp streven de VIH's een of meerdere van de volgende basisopdrachten na:

“(…)

2° opvangaanbod ten behoeve van kansarme bewoners;

(…)

4° passende bijstand, sociale begeleiding of omkadering op een niet-permanente basis maar zo nodig dagelijks verlenen die de tekortkomingen in de zelfredzaamheid van de bewoner moeten kunnen opvullen;

(…)”.

Er kan worden aangenomen dat artikel 2, 2°, van het ontwerp te situeren valt in de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inzake huisvesting voor zover het opvangaanbod waarvan gewag wordt gemaakt, betrekking heeft op de permanente huisvesting in een woongelegenheid. In dat geval wordt met de opdracht van de VIH's immers beoogd om een wel omschreven categorie van personen⁹ een woning te bezorgen. Anders zou het evenwel zijn wanneer onder het begrip “opvangaanbod” vormen van tijdelijke opvang ten behoeve van kansarme bewoners worden begrepen. Het aanbieden van dergelijke vormen van opvang die specifiek gericht is op het verschaffen van bijstand aan mensen die in nood verkeren, behoort tot

« 1° le Code du logement et la lutte contre les taudis, notamment ... la promotion de la construction, l'occupation, l'assainissement, l'amélioration, l'adaptation et la démolition de logements ;

2° en ce qui concerne la construction de logements sociaux, les formes d'aide, les types d'habitation, le financement et les conditions de contrats de vente et de location des habitations des sociétés publiques de logement, ainsi que l'infrastructure » (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 20).

⁷ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Voir déjà en ce sens l'avis précité de la section de législation du Conseil d'État 26.741/4 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1997-1998, n° 371/1, p. 66).

⁸ Adv.RvS 50.143/2/V van 12 september 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 9 februari 2012 ‘modifiant le Code wallon du logement’, *Parl.St. W.Parl.* 2011-12, nr. 517/1, 29-30. Zie ook adv.RvS 26.741/4 van 12 januari 1998 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van ‘instituant le Code wallon du logement’, *Parl.St. W.Parl.wallon* 1997-98, nr. 371/1, (63) 65-67.

⁹ Maar zie opmerking 6 wat de woorden “kansarme bewoners” betreft.

de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake het beleid inzake maatschappelijk welzijn (artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).¹⁰

Wat artikel 2, 4°, van het ontwerp betreft, moet worden vastgesteld dat de passende bijstand, sociale begeleiding of omkadering die tot de basisopdrachten van de VIH behoren, op geen enkele wijze verband houden met de huisvesting van de betrokkenen. Met die passende bijstand, sociale begeleiding of omkadering wordt beoogd tegemoet te komen aan de tekortkomingen in de zelfredzaamheid van de bewoner. Het gaat er om de bewoner in kwestie bijstand, sociale begeleiding of omkadering te verlenen. De sociale begeleiding vormt geen ondergeschikt element van de ontworpen regeling en is ook niet bedacht vanuit de optiek van de huisvesting. Bijgevolg gaat het om een vorm van bijstand aan personen, hetzij aan mensen die in nood verkeren, in welk geval het gaat om beleid inzake maatschappelijk welzijn (artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), hetzij aan personen met een handicap, in welk geval het gaat om beleid inzake mindervaliden (artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). In ieder geval behoort die aangelegenheid tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

Artikel 2, 4°, moet bijgevolg uit het ontwerp worden weggelaten.

3.2.2. Luidens artikel 3 van het ontwerp, kunnen de VIH's bovendien de volgende specifieke opdrachten nastreven:

“1° de zoektocht naar, de verwezenlijking, de bijstand en/of begeleiding of de promotie van woonprojecten voor personen erkend als gehandicapte;

(...)

4° aanbod van opvang ten behoeve van personen die hun hoedanigheid van dakloze verliezen;

(...).”

Onder voorbehoud van de in de bijzondere wet vermelde uitzonderingen, is het gehele beleid inzake mindervaliden aan de gemeenschappen toegewezen (artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).¹¹ Die bevoegdheid omvat mede de oprichting of subsidiëring van bijzondere woonvormen voor personen met een handicap. Dergelijke woonvormen zijn er immers niet toe beperkt om die personen een onderdak te bezorgen, maar komen vooral tegemoet aan de specifieke behoeften die voortvloeien uit hun handicap. Bij die bijzondere woonvormen voor personen met een handicap ligt het zwaartepunt van de geregelde rechtssituatie bij het beleid inzake mindervaliden. Indien in artikel 3, 1°, van het ontwerp met “woonprojecten voor personen erkend als gehandicapte” bijzondere woonvormen worden bedoeld die gericht zijn op personen met een handicap, moet derhalve worden vastgesteld dat de aldus geregelde aangelegenheid behoort tot het beleid inzake mindervaliden, dat zoals vermeld tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort. Het gegeven dat voor de definitie van het

¹⁰ Zie, wat het toekennen van een noodwoning aan daklozen betreft: adv.RvS 22.246/8 van 8 juni 1993 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 9 mei 1994 ‘über Notaufnahmewohnungen’.

¹¹ Adv.RvS 51.178/3 van 17 april 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 december 2012 ‘tot compensatie van de openbardienstverplichting tot het vervoer van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit’, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1719/1, (71) 76.

begrip “gehandicapte persoon” verwezen wordt naar de erkenning door de bevoegde gemeenschapsinstellingen (artikel 1, 9°, van het ontwerp), doet hieraan geen afbreuk. Enkel indien de opdracht van de VIH zich beperkt tot de begeleiding van personen met een handicap in hun zoektocht naar een woongelegenheden die is aangepast aan hun handicap, of de verwezenlijking of de promotie van dergelijke woningen, kan worden aangenomen dat artikel 3, 1°, van het ontwerp valt te situeren in de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inzake huisvesting.

Ook voor het aanbod van opvang ten behoeve van personen die hun hoedanigheid van dakloze verliezen, kan enkel wanneer het gaat om de begeleiding van of het aanbieden aan de betrokkene van een permanente woning, worden aangenomen dat het gaat om een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest behoort. Vormen van tijdelijke opvang van personen die hun hoedanigheid van dakloze verliezen, vallen om voormelde redenen (opmerking 3.2.1) daarentegen te situeren in de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake bijstand aan personen, inzonderheid inzake maatschappelijk welzijn (artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Het gegeven dat het gaat om personen *die hun hoedanigheid van dakloze verliezen*, verhindert overigens niet dat het nog steeds gaat om personen die in nood verkeren.

RECHTSGROND

4. De meeste bepalingen van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in de in het derde lid van de aanhef vermelde artikelen 187 en 188 van de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’ (hierna: de Brusselse Huisvestingscode). Luidens die bepalingen stelt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de voorwaarden vast waaronder het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een subsidie kan toekennen aan een erkende vereniging die zich inzet voor de integratie via de huisvesting, en bepaalt ze de erkenningsvoorwaarden, de regels voor de toekenningsprocedure verbonden aan de subsidies, de opdrachten van de erkende verenigingen en de wijze waarop hun acties jaarlijks worden geëvalueerd.

4.1. Artikel 11 van het ontwerp voorziet in de oprichting van een begeleidingscomité belast met het opvolgen van de evolutie van de VIH’s en regelt de samenstelling en de werking ervan.

Navraag bij de gemachtigde leert dat de stellers van het ontwerp zich voor die bepaling beroepen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980,¹² alsook op artikel 87 van diezelfde bijzondere wet:

“La compétence d’exécution générale est invoquée à titre subsidiaire. L’habilitation générale est notamment utilisée pour l’article 11 de l’arrêté. Nous nous basons sur les articles 20 et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980.”

4.1.1. Wat de algemene uitvoeringsbevoegdheid betreft, ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet in aan welke bepaling artikel 11 van het ontwerp uitvoering zou geven.

¹² Dat krachtens artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 van overeenkomstige toepassing is op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Weliswaar zou voor dat artikel 11, onder voorbehoud van wat hieronder wordt opgemerkt, rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 187 van de Brusselse Huisvestingscode of in artikel 40, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, waarbij artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, maar in dat geval is het niet nodig om een beroep te doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid.

4.1.2. Luidens artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 beschikt iedere gewest- of gemeenschapsregering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel. Op grond hiervan kan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering adviesorganen of comités oprichten, althans voor zover die organen enkel tot taak hebben de regering bij de uitoefening van haar uitvoeringsopdrachten voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen. Vermits het begeleidingscomité enkel “adviezen of aanbevelingen” kan verstrekken (artikel 11, eerste lid, van het ontwerp), is aan die vereiste voldaan.

Die bijzondere wetsbepaling biedt evenwel geen rechtsgrond wanneer voor de samenstelling van het comité een beroep wordt gedaan op privépersonen. Dat is hier het geval, vermits het comité onder meer is samengesteld uit een vertegenwoordiger per VIH vertegenwoordigd binnen de Adviesraad voor huisvesting en stadsvernieuwing (artikel 11, tweede lid, 3°, van het ontwerp).

Aan dit bezwaar kan echter tegemoet worden gekomen door te bepalen dat de voormelde vertegenwoordigers geen deel uitmaken van het comité, maar worden uitgenodigd om aan de vergaderingen ervan deel te nemen. Onder dat voorbehoud biedt artikel 40, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, waarbij artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, rechtsgrond voor artikel 11 van het ontwerp.

4.1.3. Desgevallend zou ook rechtsgrond kunnen worden gezocht in artikel 187, tweede lid, laatste zin, van de Brusselse Huisvestingscode, dat bepaalt dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de wijze bepaalt waarop de acties van de erkende verenigingen jaarlijks worden geëvalueerd.

Evenwel zou dan de opdracht van het begeleidingscomité moeten worden bijgesteld. Luidens artikel 11, eerste lid, van het ontwerp is het begeleidingscomité immers belast met “het opvolgen van de evolutie van de VIH”. Het is de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet volledig duidelijk welke evolutie van de VIH hiermee wordt bedoeld. Zo rijst de vraag of hiermee hun aantal wordt bedoeld, dan wel evoluties in de na te streven opdrachten of in de acties die ze ondernemen. Opdat artikel 187, tweede lid, van de Brusselse Huisvestingscode rechtsgrond zou kunnen bieden voor artikel 11 van het ontwerp, dient de opdracht van het begeleidingscomité alleszins te worden aangepast zodat ze beter zou aansluiten bij hetgeen in artikel 187, tweede lid, van de Brusselse Huisvestingscode wordt bepaald.

4.2. In het derde lid van de aanhef wordt eveneens gewag gemaakt van artikel 190 van de Brusselse Huisvestingscode.

Die bepaling voorziet in de mogelijkheid voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of de hiertoe gemachtigde ambtenaar om de terugbetaling te eisen van tegemoetkomingen bedoeld in de hoofdstukken 1 en 2 van titel VIII van de Brusselse Huisvestingscode als de toekenningsvoorwaarden niet worden nageleefd.

Gevraagd hoe deze bepaling rechtsgrond zou bieden aan de bepalingen van het ontworpen besluit, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Il s’agit en effet d’une coquille. Nous avons dans un premier temps imaginé préciser les modalités d’application de cet article dans l’arrêté, raison pour laquelle nous le citions. Nous sommes toutefois arrivés à la conclusion que la disposition du code du logement se suffisait à elle-même mais avons oublié de retirer la référence dans le texte d’arrêté. Cela sera corrigé.”

Bijgevolg biedt artikel 190 van de Brusselse Huisvestingscode geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

4.3. Ook het in het eerste lid van de aanhef vermelde artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarin de bevoegdheden van de gewesten worden opgesomd, biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

VORMVEREISTEN

5. In het negende lid van de aanhef wordt verwezen naar een gendertest. Deze werd echter niet bij de adviesaanvraag gevoegd. De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende:

“Nous n’avons effectivement pas transmis de test de genre car nous comptons le faire en même temps que la 3^{ième} et dernière lecture. La législation ne précisant en effet pas le moment exact où ce test doit être réalisé, nous avons pris l’habitude de le faire [e]ntre la seconde et la 3^{ième} lecture.”

De stellers van het ontwerp zullen erover moeten waken dat die test, die overigens is opgevat als een beoordeling bij de conceptie van de ontworpen regeling zelf, daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Indien het ontworpen besluit nog substantiële wijzigingen zou ondergaan ten gevolge van het uitvoeren van de gendertest, dient het ontwerp, wat de betrokken aspecten betreft, opnieuw ter advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, te worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Taalkundige opmerking

6. Het ontwerp moet grondig worden herzien om de Nederlandse en de Franse tekst ervan met elkaar in overeenstemming te brengen. Bij wijze van voorbeeld kan op het volgende worden gewezen.

De begrippen “personne en situation de précarité sociale”, “occupant précarisé” en “personne précarisé” worden in de Nederlandse tekst van het ontwerp op verschillende wijzen

vertaald, zonder dat daarin enige lijn valt te trekken. Er wordt onder meer gewag gemaakt van “personen die zich bevinden in een situatie van sociale onzekerheid”, wat nog het beste lijkt aan te sluiten bij de Franse tekst, “kansarme bewoners”, “kwetsbare bewoners”, “personen in sociale moeilijkheden”, of nog “bestaansonzekere personen”. De stellers van het ontwerp moeten in de Nederlandse tekst van het ontwerp een eenvormige terminologie hanteren wat betreft de doelgroep van de ontworpen regeling. Het gebruik van een dergelijke eenvormige terminologie vormt immers één van de waarborgen voor een duidelijke en toegankelijke regelgeving. Het voorgaande geldt inzonderheid wat artikel 2 van het ontwerp betreft, vermits in één en dezelfde bepaling gewag wordt gemaakt van “personen die zich bevinden in een situatie van sociale onzekerheid” (inleidende zin), “kansarme bewoners” (2°) en “kwetsbare bewoners” (5°).

De Nederlandse tekst van artikel 4, § 2, 4°, eerste volzin, van het ontwerp is geheel onduidelijk. Een Nederlandse tekst die beter aansluit bij de Franse tekst zou als volgt kunnen luiden:

“een of meerdere opdrachten bedoeld in hoofdstuk 2 van dit besluit hebben en daadwerkelijk nastreven, wat moet blijken uit de concrete activiteiten van de vereniging”.

In de Nederlandse tekst van artikel 4, § 3, van het ontwerp wordt beter gewag gemaakt van een “voorlopige erkenning” (in plaats van een “proeftijd”).

In de Nederlandse tekst van artikel 6, § 2, tweede lid, 2°, eerste volzin, van het ontwerp moeten de woorden “bij de voltooiing van de algemene opdrachten” worden vervangen door de woorden “bij het nastreven van de algemene opdrachten” en moet aan het eind van die zin het woord “nagestreefd” worden geschrapt.

Ook moet in de artikelen 4, § 4, eerste lid, en 9, vierde lid, van het ontwerp worden bepaald dat de minister of de regering hun beslissing ter kennis brengen (in plaats van “bekend maken”).

B. Delegaties aan de minister

7. In verschillende bepalingen van het ontwerp wordt aan “de minister” een delegatie van verordenende bevoegdheid toegekend. Hieromtrent dient het volgende te worden opgemerkt.

7.1. Luidens artikel 1, 4°, van het ontwerp wordt voor de toepassing van het ontworpen besluit onder “Minister” verstaan: “de minister of staatssecretaris bevoegd voor huisvesting”.

Gelet op die definitie hebben de bepalingen van het ontwerp waarin wordt voorzien in een delegatie van verordenende bevoegdheid aan “de minister”, tot gevolg dat mogelijkerwijze een verordenende bevoegdheid wordt opgedragen aan een gewestelijk staatssecretaris.

Artikel 41, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 bepaalt evenwel dat de gewestelijke staatssecretarissen geen deel uitmaken van de regering. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds vaak heeft opgemerkt, kan een verordenende bevoegdheid bijgevolg

niet worden opgedragen aan gewestelijke staatssecretarissen en zijn deze niet gemachtigd om ontwerpen van besluit voor te dragen of (mede) te ondertekenen in naam van de regering.¹³

In artikel 1, 4°, van het ontwerp moeten de woorden “of staatssecretaris” dan ook worden geschrapt.

7.2. Het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan een van haar leden, kan enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. Niet alle in het ontwerp vervatte delegaties voldoen aan die vereiste.

7.2.1. Luidens artikel 4, § 1, tweede lid, van het ontwerp kan de minister “de voorschriften, documenten en verbintenissen ter ondersteuning van de aanvraag en ook de manier van overmaken” nader omschrijven of aanvullen.

Er kan worden aangenomen dat het nader omschrijven van de voorschriften, documenten en verbintenissen ter ondersteuning van de aanvraag als een detailaangelegenheid kan worden beschouwd die aan de minister kan worden overgelaten.

Het voorgaande gaat ook op voor de bevoegdheid om de lijst van documenten die de erkenningsaanvraag omvat, aan te vullen, voor zover evenwel de gevraagde documenten verband houden met in het ontworpen besluit bepaalde voorwaarden. Het vereisen van een bijkomend document mag er daarentegen niet toe leiden dat in een bijkomende erkenningsvoorwaarde wordt voorzien.

De bevoegdheid die aan de minister wordt verleend om de voorschriften en verbintenissen ter ondersteuning van de aanvraag aan te vullen, betreft daarentegen geen bijkomstige of detailaangelegenheid. Dergelijke bevoegdheidsdelegatie houdt voor de minister immers de mogelijkheid in om in bijkomende erkenningsvoorwaarden te voorzien. In artikel 4, § 1, tweede lid, van het ontwerp moet de machtiging aan de minister om de voorschriften en verbintenissen ter ondersteuning van de aanvraag *aan te vullen*, dan ook worden geschrapt.

7.2.2. Luidens artikel 6, § 2, achtste lid, van het ontwerp kan de minister “de lijst met elementen vastgesteld om het subsidiebedrag te bepalen, alsook hun evaluatiecriteria, hun belang en de controlewijze erop” nader omschrijven of aanvullen.

Het nader *omschrijven* van de elementen om het subsidiebedrag te bepalen, kan worden beschouwd als een detailaangelegenheid waarvan de regeling aan de minister kan worden gedelegeerd, vermits die elementen in artikel 6, § 2, tweede en vijfde lid, van het ontwerp zelf worden vastgesteld. Het voorgaande gaat ook op voor de bevoegdheid om de evaluatiecriteria, hun belang en de wijzen van controle erop nader te omschrijven.

¹³ Zie bv. adv.RvS 46.153/4 van 1 april 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 23 juni 2010 ‘tot vaststelling van de regels voor de medische controle van toepassing op de personeelsleden van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

Ook de bevoegdheid om de wijze van controle op de evaluatiecriteria *aan te vullen*, kan als een detailaangelegenheid worden beschouwd. Die bijkomende controlewijzen kunnen er immers niet toe leiden dat de minister ertoe wordt gebracht te bepalen welke het subsidiebedrag zal zijn.

Het aanvullen van de lijst met elementen om het subsidiebedrag te bepalen, dit is het toevoegen van geheel nieuwe elementen aan die lijst, kan daarentegen niet worden beschouwd als een regel van bijkomstige aard of beperkt belang. Door nieuwe elementen te bepalen zou de minister immers de hoogte van het subsidiebedrag zelf kunnen beïnvloeden. Het komt evenwel de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, en niet de minister, toe om de regels vast te stellen aan de hand waarvan de hoogte van het subsidiebedrag wordt bepaald.

Om dezelfde redenen kan ook de bevoegdheid om de evaluatiecriteria en hun belang aan te vullen, niet als een detailaangelegenheid worden beschouwd waarvan de regeling aan de minister kan worden opgedragen. Aan de hand van die criteria wordt immers het subsidiebedrag berekend.¹⁴

In artikel 6, § 2, achtste lid, van het ontwerp moet de machtiging aan de minister om de lijst met elementen vastgesteld om het subsidiebedrag te bepalen aan te vullen, alsook hun evaluatiecriteria en hun belang, te worden geschrapt.

7.2.3. Luidens artikel 7, § 1, derde lid, van het ontwerp kan de minister de lijst met informatie die door de VIH's bij een subsidieaanvraag moet worden gevoegd, aanvullen en bepaalt hij het model van de subsidieaanvraag¹⁵.

Voor zover het vereisen van bijkomende informatie er niet toe leidt dat in een bijkomende subsidievoorwaarde wordt voorzien, kan worden aangenomen dat het nader aanvullen van de lijst met informatie die de subsidieaanvraag dient te bevatten als een detailaangelegenheid kan worden beschouwd die aan de minister kan worden overgelaten.

Hetzelfde geldt voor de machtiging waarin wordt voorzien door artikel 7, § 5, laatste lid, van het ontwerp, luidens welke bepaling de minister de te verschaffen informatie en documenten alsook hun wijze van bezorgen nader kan omschrijven en aanvullen.

C. Stilzwijgende beslissingen

8. In de artikelen 4, § 4, eerste lid, en 7, § 4, eerste lid, van het ontwerp wordt gebruik gemaakt van de techniek van de impliciete verwerpingsbeslissing.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, er reeds meermaals op gewezen heeft, zijn aan dergelijke stilzwijgende besluitvorming evenwel een aantal nadelen verbonden. In de eerste plaats houdt dergelijk procedé het risico in dat de administratie zich systematisch of

¹⁴ Zie bv. artikel 6, § 2, tweede lid, 2°, van het ontwerp, dat bepaalt: "In het kader van de berekening van het subsidiebedrag wordt de omvang van de doelstellingen en resultaten zowel op kwantitatief, als op kwalitatief vlak beoordeeld door vooral rekening te houden met ...".

¹⁵ Zie dienaangaande opmerking 13.1.

willekeurig onttrekt aan het reële onderzoek van de betrokken aanvragen. Daarenboven worden impliciete beslissingen gekenmerkt door het ontbreken van een formele motivering en het uitblijven van een bekendmaking. Het hoeft geen betoog dat een expliciete, tijdige beslissing zowel vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, als vanuit het oogpunt van de bewijsvoering (o.m. inzake de termijnregeling), de voorkeur verdient boven een impliciete beslissing. De voorafgaande bezwaren wegen trouwens nog zwaarder door indien, zoals in de voormelde artikelen van het ontwerp het geval is, de impliciete beslissing neerkomt op de weigering van een aanvraag.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9.1. De aanhef moet worden aangepast aan wat hiervoor werd opgemerkt wat de rechtsgrond van het te nemen besluit betreft (opmerkingen 4 tot 4.3).

Zo moet het eerste lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar de artikelen 6 en 8 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, vervallen. In het tweede lid van de aanhef moet niet worden verwezen naar artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, maar kan – rekening houdend met hetgeen in opmerking 4.1.2 is vermeld – worden verwezen naar artikel 40 van diezelfde bijzondere wet. In het derde lid van de aanhef moet de verwijzing naar artikel 190 van de Brusselse Huisvestingscode vervallen.

9.2. In het achtste lid van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, aangezien het advies op dertig dagen werd gevraagd.

Artikel 1

10.1. In artikel 1 van het ontwerp worden een aantal definities hernomen die reeds in de Brusselse Huisvestingscode worden bepaald. Dergelijke bepalingen zijn evenwel niet noodzakelijk. In uitvoeringsbesluiten gebruikte begrippen hebben immers in beginsel dezelfde betekenis als in de ordonnantie waaraan uitvoering wordt gegeven.

Indien er dan toch wordt voor gekozen om een aantal definities uit de Brusselse Huisvestingscode over te nemen, moet die overname, om geen verwarring te scheppen, volledig zijn. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 4, § 1, 6°, van het ontwerp het begrip “SVK” gebruikt dat wel in de Brusselse Huisvestingscode,¹⁶ maar niet in het ontworpen besluit wordt gedefinieerd.

10.2. In artikel 1, 9°, derde streepje, 1), en 4) (lees “artikel 1, 9°, c), 1) en 4)”¹⁷), van het ontwerp zou kunnen worden verwezen naar, respectievelijk het decreet *van de Franse*

¹⁶ Artikel 2, 13°, van de Brusselse Huisvestingscode.

¹⁷ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 59.

Gemeenschap van 17 januari 2014 ‘relatif à l'inclusion de la personne handicapée’ en het decreet van de Duitstalige *Gemeenschap* van 19 juni 1990 ‘zur Schaffung einer Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für Personen mit einer Behinderung’.

10.3. In artikel 1, 10°, van het ontwerp is niet duidelijk of de drie aldaar vermelde voorwaarden al dan niet cumulatief gelden. Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Les conditions ne sont pas cumulatives. Il s’agit de 3 hypothèses différentes. La définition est une reproduction de celle utilisée dans le cadre de l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2013 instituant une allocation de logement.”

Het verdient aanbeveling om in de tekst van het artikel 1, 10°, van het ontwerp te verduidelijken dat het niet om cumulatieve voorwaarden gaat.

10.4. Luidens artikel 1, 11°, van het ontwerp omschrijft de minister nader de elementen die verplicht in een meerjarenprogramma moeten worden opgenomen.

In een artikel waarin begrippen worden gedefinieerd, horen geen bepalingen met een normatief karakter thuis. Deze delegatie van een verordenende bevoegdheid moet elders in het ontworpen besluit worden verleend, bijvoorbeeld in artikel 7 van het ontwerp, dat over de subsidiëring in het kader van meerjarenprogramma's handelt.

Artikel 4

11. Luidens artikel 4, § 2, 2°, van het ontwerp kan de erkenning slechts worden verleend aan de vereniging die “haar hoofdzetel van de activiteiten, namelijk de plek waar de meerderheid van de terugkerende activiteiten in verband met het maatschappelijk doel van de vereniging uitgeoefend worden, in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (lees: Brusselse Hoofdstedelijke Gewest¹⁸) hebben”.

11.1. Vooreerst moet worden opgemerkt dat die bepaling op onvolkomen wijze is geformuleerd. Zo is het zinsdeel luidens hetwelk de verenigingen in kwestie de hoofdzetel van hun activiteiten in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest moeten hebben, zinloos, vermits die “activiteiten”, in tegenstelling tot de verenigingen in kwestie, geen hoofdzetel hebben. Bovendien is het niet duidelijk hoe die bepaling moet worden toegepast ten aanzien van verenigingen die, naast het in artikel 4, § 2, 1°, van het ontwerp bepaalde maatschappelijk doel, nog andere doelstellingen nastreven en ter uitvoering hiervan andere activiteiten uitoefenen.¹⁹ Indien enkel rekening moet worden gehouden met de activiteiten die verband houden met het in artikel 4, § 2, 1°, van het ontwerp bepaalde maatschappelijk doel, moet in artikel 4, § 2, 2°, van het ontwerp worden verwezen naar de “sub 1° vermelde activiteiten”.

¹⁸ Zie o.m. artikel 39bis, tweede lid, van de Grondwet.

¹⁹ Behoudens wanneer het maatschappelijk doel van de verenigingen in kwestie beperkt moet zijn tot hetgeen is bepaald in artikel 4, § 2, 1°, van het ontwerp, in welk geval dit uitdrukkelijk in die bepaling moet worden vermeld.

11.2. De artikelen 5, 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en met de artikelen 2, § 1, en 7 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, hebben een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tot stand gebracht. Een zodanig stelsel veronderstelt dat het onderwerp van iedere regeling die een gewestwetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding of situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld.²⁰ Het verhindert dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest activiteiten subsidieert die buiten het grondgebied van dat gewest worden uitgeoefend.

Het ontworpen besluit blijft er evenwel niet toe beperkt de subsidiëring van dergelijke activiteiten uit te sluiten. Uit artikel 4, § 2, 2°, van het ontwerp vloeit immers voort dat een vereniging die in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest activiteiten uitoefent ter uitvoering van het in artikel 4, § 2, 1°, van het ontwerp bepaalde maatschappelijk doel, niet erkend kan worden wanneer die activiteiten minder dan de helft uitmaken van het totaal van het ter uitvoering van dat doel uitgeoefende activiteiten, en bijgevolg niet in aanmerking komt voor subsidies voor de in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest uitgeoefende activiteiten. Bijgevolg brengt die erkenningsvoorwaarde een verschil in behandeling teweeg tussen, enerzijds, verenigingen die meer dan de helft van hun activiteiten ter uitvoering van het in artikel 4, § 2, 1°, van het ontwerp bepaalde maatschappelijk doel in het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest uitoefenen en, anderzijds, verenigingen die minder dan de helft van de voormelde activiteiten in het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest uitoefenen. Terwijl de eerste categorie van verenigingen in aanmerking komt voor subsidies voor de in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest uitgeoefende activiteiten, komt de tweede categorie van verenigingen niet in aanmerking voor subsidies voor die activiteiten. De stellers van het ontwerp zullen moeten kunnen aantonen dat die erkenningsvoorwaarde te verzoenen is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Daarvoor is vereist dat het voormelde verschil in behandeling is ingegeven door een wettig doel, en dat er een redelijk evenredigheidsverband bestaat tussen dat doel en de gebruikte middelen.

Het voormelde stelsel van exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling kan dat verschil in behandeling alleszins niet verantwoorden. Zoals vermeld verhindert dat stelsel weliswaar dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest activiteiten subsidieert die buiten het grondgebied van dat gewest worden uitgeoefend; het staat er daarentegen niet aan in de weg dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de in dat gewest uitgeoefende activiteiten subsidieert van een vereniging die meer dan de helft van die activiteiten buiten het grondgebied van dat gewest uitoefent.

Artikel 6

12. Luidens artikel 6, § 2, zevende lid, van het ontwerp kan de regering het percentage bedoeld in het zesde lid van die bepaling, wijzigen.

Een dergelijke bepaling heeft weinig zin. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering hoeft zichzelf niet te machtigen om een door haar uitgevaardigd besluit te wijzigen. Als de

²⁰ Zie bijv.: GwH 2 maart 2011, nr. 33/2011, B.5; GwH 14 juni 2012, nr. 76/2012, B.6.

Brusselse Hoofdstedelijke Regering oordeelt dat het percentage in artikel 6, § 2, zesde lid, van het ontwerp moet worden gewijzigd, zal zulks moeten worden gerealiseerd met een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, wat op elk ogenblik kan gebeuren.

Artikel 6, § 2, zevende lid, van het ontwerp kan dan ook beter worden weggelaten.

Artikel 7

13.1. In artikel 7, § 1, derde lid, tweede zin, van het ontwerp dient het woord “Hij” te worden vervangen door de woorden “De aanvraag”. Het is immers de in het eerste en tweede lid van die bepaling vermelde subsidieaanvraag die moet worden opgesteld volgens het door de minister bepaalde model. Dit werd bevestigd door de gemachtigde.

13.2. In artikel 7, § 2, derde lid, van het ontwerp dient de zinsnede “artikel 7, § 1” te worden vervangen door de zinsnede “paragraaf 1”.

13.3. In de Nederlandse tekst van artikel 7, § 5, tweede lid, van het ontwerp moeten op het einde de woorden “van de” worden geschrapt.

13.4. De tekst van artikel 7, § 5, derde lid, van het ontwerp is erg gebrekkig vermits zonder meer tot een opsomming wordt overgegaan, zonder dat er een inleidende zin voorhanden is die uiteenzet waarop die opsomming betrekking heeft. De tekst van die bepaling moet in elk geval grondig worden nagekeken.

Hoofdstuk V

14. Hoofdstuk V van het ontwerp bevat geen bepalingen die sancties regelen. Bijgevolg moet in het opschrift van dit hoofdstuk de verwijzing naar de sancties worden geschrapt.

Artikel 8

15. In artikel 8, § 2, van het ontwerp moet het woord “niet” worden vervangen door de woorden “weigeren te”.

Artikel 9

16.1. Indien de techniek van de impliciete verwerpingsbeslissing wordt behouden,²¹ moet in artikel 9, tweede lid, van het ontwerp niet enkel worden verwezen naar artikel 4, § 4, van het ontworpen besluit maar eveneens naar artikel 7, § 4, ervan. Dit werd bevestigd door de gemachtigde.

16.2. Voorts wordt in artikel 9, tweede lid, van het ontwerp bepaald dat het beroep wordt ingesteld “door middel van een aangetekende zending tegen ontvangstbewijs aan de minister”. Vermits luidens artikel 9, eerste lid, van het ontwerp het beroep bij de regering moet worden ingesteld, moet de aangetekende zending aan de regering gericht zijn.

Artikel 13

17. Uit artikel 13 van het ontwerp volgt dat het te nemen besluit onmiddellijk in werking zal treden 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, 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.

*

²¹ Zie dienaangaande opmerking 8.

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 DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de régler l'octroi de subsides au bénéfice d'associations œuvrant à l'insertion par le logement.

Le chapitre « I^{er} » (lire : 1^{er})¹ du projet contient un article comportant des définitions (article 1^{er} du projet). Ainsi, pour l'application de l'arrêté envisagé, il y a lieu d'entendre par « AIPL » l'« association œuvrant à l'insertion par le logement agréée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale » (article 1^{er}, 1^o).

Le chapitre « II » (lire : 2) du projet définit les missions de base (article 2) et les missions spécifiques (article 3) que les AIPL peuvent poursuivre.

Le chapitre « III » (lire : 3) du projet règle l'agrément des AIPL. Il fixe ainsi les conditions que la demande d'agrément doit remplir (article 4, § 1^{er}) ainsi que les conditions auxquelles les AIPL doivent elles-mêmes satisfaire (article 4, § 2), la durée de l'agrément et de l'agrément probatoire (article 4, § 3), le délai dans lequel le ministre doit « notifier »² sa décision (article 4, § 4) et les conditions du renouvellement de la demande (article 5).

Le chapitre « IV » (lire : 4) du projet règle l'octroi de subsides aux AIPL agréées. Ce subside prend la forme d'un subside annuel composé d'un montant principal, le cas échéant majoré d'un montant subsidiaire (article 6). L'article 7 règle l'introduction de la demande de subside ainsi que son traitement, le paiement du subside et la récupération éventuelle.

Le chapitre « V » (lire : 5) règle le retrait, la suspension ou le non-renouvellement de l'agrément (article 8), prévoit une procédure de recours contre ces décisions (article 9) et charge l'administration, à savoir « la Direction du Logement de Bruxelles Développement Urbain du Service public régional de Bruxelles »³, de contrôler l'application de l'arrêté envisagé (article 10).

Le chapitre « VI » (lire : 6) crée un comité d'accompagnement qui est chargé de « suivre l'évolution de l'AIPL »⁴ et règle sa composition et son fonctionnement (article 11).

Le chapitre « VII » (lire : 7) comporte des dispositions d'abrogation (article 12), d'entrée en vigueur (article 13) et d'exécution (article 14). Ainsi, l'arrêté du Gouvernement de la

¹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 64, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

² Voir à ce sujet l'observation 6.

³ Article 1^{er}, 5°, du projet.

⁴ Voir à ce sujet l'observation 4.1.3.

Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1992 'relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'association œuvrant à l'insertion par le logement', que l'arrêté envisagé vise à remplacer, est abrogé (article 12, alinéa 1^{er}).

COMPÉTENCE

3. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, IV, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour « le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques ». Il peut être admis que la Région de Bruxelles-Capitale emprunte aux dispositions des lois spéciales précitées le pouvoir de fixer la plupart des dispositions en projet, sous réserve des observations formulées ci-après.

3.1. Bien que chaque politique du logement implique sans doute l'adoption de mesures favorables aux personnes ⁵, il faut veiller à ce que la Région de Bruxelles-Capitale, dans le cadre de l'exercice de sa compétence en matière de logement, ne porte pas atteinte, notamment, aux compétences des communautés – et de la commission communautaire commune – en matière d'aide aux personnes (article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 et article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989).

Dans l'avis 50.143/2/V du 12 septembre 2011, le Conseil d'État, section de législation, a formulé l'observation suivante à propos du rapport entre la compétence des régions en matière de logement et celle des communautés en matière d'aide aux personnes :

« Au titre des compétences que l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux Régions, 'en ce qui concerne le logement', pour 'le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques', les Régions sont compétentes pour prendre des mesures tendant à promouvoir l'offre d'habitations et la qualité des logements ⁶.

Le logement est une matière régionale. Lorsqu'elles exercent leurs compétences en cette matière, les Régions ne peuvent empiéter sur les compétences qui reviennent à d'autres niveaux de pouvoirs, et notamment sur celles que l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux Communautés ou réserve à l'autorité fédérale dans le domaine de l'aide aux personnes, lequel inclut un ensemble de mesures d'aide qui sont déterminées par la situation personnelle de leurs bénéficiaires (...).

Sans doute peut-on admettre que, dans la mise en œuvre de leurs compétences en matière de logement, les Régions prévoient certaines mesures d'accompagnement social

⁵ Avis C.E. n° 25.123/9 du 29 mai 1996 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 1996 'relatif à l'octroi de primes à la rénovation de l'habitat au bénéfice d'associations œuvrant à l'insertion par le logement'.

⁶ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'en matière de logement, la Région est compétente, notamment, pour :
« 1° le Code du logement et la lutte contre les taudis, notamment... la promotion de la construction, l'occupation, l'assainissement, l'amélioration, l'adaptation et la démolition de logements ;
2° en ce qui concerne la construction de logements sociaux, les formes d'aide, les types d'habitation, le financement et les conditions de contrats de vente et de location des habitations des sociétés publiques de logement, ainsi que l'infrastructure » (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 20).

des personnes qui bénéficient d'une aide au logement. Toutefois, cela ne peut être admis que si l'accompagnement social dont il s'agit est un élément purement accessoire du régime mis en place et est envisagé spécifiquement en rapport avec l'occupation du logement, et non pas dans une perspective générale d'aide aux personnes ⁷ » ⁸.

Au regard de ce qui précède, il convient de formuler les observations suivantes.

3.2.1. Selon l'article 2 du projet, les AIPL poursuivent une ou plusieurs des missions de base suivantes :

« (...)

2° l'offre d'un hébergement au profit d'occupants précarisés ;

(...)

4° l'apport d'une assistance, d'un accompagnement social ou d'un encadrement aptes à suppléer aux carences d'autonomie de l'occupant, de manière non permanente mais s'il échet de manière journalière ;

(...) ».

Il peut être admis que l'article 2, 2°, du projet s'inscrit dans le cadre de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de logement dans la mesure où l'offre d'un hébergement dont il fait état concerne le logement permanent dans une habitation. Dans ce cas, la mission des AIPL vise en effet à procurer un logement à une catégorie bien définie de personnes ⁹. Il en irait toutefois autrement si des types d'hébergement temporaire au profit d'occupants précarisés relevaient de la notion « offre d'un hébergement ». L'offre de pareilles formes d'hébergement, qui vise spécifiquement à fournir une aide aux personnes qui se trouvent dans le besoin, relève en effet des compétences des communautés en matière de politique d'aide sociale (article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980) ¹⁰.

En ce qui concerne l'article 2, 4°, du projet, force est de constater que l'assistance, l'accompagnement social ou l'encadrement *ad hoc*, qui font partie des missions de base de l'AIPL, ne sont en aucune façon liés au logement des intéressés. Cette assistance, cet accompagnement social ou cet encadrement *ad hoc* visent à suppléer aux carences d'autonomie de l'occupant. Il s'agit de fournir à l'occupant en question une assistance, un accompagnement social ou un encadrement. L'accompagnement social ne constitue pas un élément accessoire de la réglementation en projet et n'est pas non plus envisagé dans l'optique du logement. Par conséquent, il s'agit d'une forme d'aide aux personnes, soit aux personnes qui se trouvent dans le besoin, auquel cas il s'agit de politique d'aide sociale (article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale du

⁷ Note de bas de page 3 de l'avis cité : Voir déjà en ce sens l'avis précité de la section de législation du Conseil d'État 26.741/4 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1997-1998, n° 371/1, p. 66).

⁸ Avis C.E. 50.143/2/V du 12 septembre 2011 sur un projet devenu le décret de la Région wallonne du 9 février 2012 'modifiant le Code wallon du logement', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-12, n° 517/1, 29-30. Voir également l'avis C.E. 26.741/4 du 12 janvier 1998 sur un projet devenu le décret de la Région wallonne du 29 octobre 1998 'instituant le Code wallon du logement', *Doc. parl.*, Parl. wall. 1997-98, n° 371/1, (63) 65-67.

⁹ Voir toutefois l'observation 6 en ce qui concerne les mots « occupants précarisés ».

¹⁰ Voir, en ce qui concerne l'attribution d'une habitation destinée à l'accueil d'urgence à des sans-abri : avis C.E. 22.246/8 du 8 juin 1993 sur un projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 9 mai 1994 'relatif aux habitations destinées à l'accueil d'urgence'.

8 août 1980), soit aux personnes handicapées, auquel cas il s'agit de politique des handicapés (article 5, § 1^{er}, II, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980). En tout état de cause, cette matière relève de la compétence des communautés.

Par conséquent, l'article 2, 4^o, doit être omis du projet.

3.2.2. En outre, selon l'article 3 du projet, les AIPL peuvent poursuivre les missions spécifiques suivantes :

« 1^o la recherche, la réalisation, l'assistance et/ou accompagnement ou la promotion de projets d'habitat pour personnes reconnues handicapées ;

(...)

4^o l'offre d'un hébergement au profit de personnes qui perdent leur qualité de sans-abri ;

(...) ».

Sous réserve des exceptions mentionnées dans la loi spéciale, la politique des handicapés doit être attribuée dans son ensemble aux communautés (article 5, § 1^{er}, II, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980)¹¹. Cette compétence emporte notamment la création ou le subventionnement de types de logement spéciaux pour personnes handicapées. En effet, pareils types de logement ne se bornent pas à héberger ces personnes, mais rencontrent surtout les besoins spécifiques résultant de leur handicap. Pour ces types de logement spéciaux destinés aux personnes handicapées, l'élément prépondérant de la situation juridique réglée se trouve dans la politique des handicapés. Si l'article 3, 1^o, du projet entend par « projets d'habitat pour personnes reconnues handicapées » des types de logement spéciaux destinés aux personnes handicapées, il faut dès lors constater que la matière ainsi réglée relève de la politique des handicapés qui, ainsi qu'il a été mentionné, relève de la compétence des communautés. Le fait que la définition de la notion de « personne reconnue handicapée » fasse référence à l'agrément par les institutions communautaires compétentes (article 1^{er}, 9^o, du projet) n'y change rien. Il peut uniquement être admis que l'article 3, 1^o, du projet s'inscrit dans le cadre de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de logement, si la mission de l'AIPL se limite à l'accompagnement de personnes handicapées dans leur recherche d'un habitat adapté à leur handicap ou à la réalisation ou à la promotion de pareils logements.

En ce qui concerne l'offre d'un hébergement au profit de personnes qui perdent leur qualité de sans-abri, il peut également être uniquement admis qu'il s'agit d'une matière qui relève de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale s'il est question d'accompagner l'intéressé ou de lui offrir un logement permanent. Par contre, pour les motifs précités (observation 3.2.1), les formes d'hébergement temporaire de personnes qui perdent leur qualité de sans-abri s'inscrivent dans le cadre de la compétence des communautés en matière d'aide aux personnes, notamment en matière d'aide sociale (article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980). Le fait qu'il s'agit de personnes *qui perdent leur qualité de sans-abri* n'empêche d'ailleurs pas qu'il s'agit encore et toujours de personnes qui se trouvent dans le besoin.

¹¹ Avis C.E. 51.178/3 du 17 avril 2012 sur un projet devenu le décret du 21 décembre 2012 'tot compensatie van de openbaredienstverplichting tot het vervoer van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit', Doc. parl., Parl. fl., 2011-12, n° 1719/1, (71) 76.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. La plupart des dispositions de l'arrêté en projet trouvent un fondement juridique dans les articles 187 et 188 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du Logement' (ci-après : le Code bruxellois du Logement) mentionnés au troisième alinéa du préambule. Selon ces dispositions, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixe les conditions auxquelles la Région de Bruxelles-Capitale peut accorder un subside à une association agréée œuvrant à l'insertion par le logement et détermine les conditions d'agrément, les règles de procédure relatives à l'octroi des subsides, les missions à remplir par les associations agréées ainsi que les modes d'évaluation annuelle de leur action.

4.1. L'article 11 du projet prévoit la création d'un comité d'accompagnement chargé de suivre l'évolution des AIPL et règle la composition ainsi que le fonctionnement de celui-ci.

Les informations fournies à ce sujet par le délégué indiquent que, s'agissant de cette disposition, les auteurs du projet se fondent sur le pouvoir général d'exécution, visé à l'article 20 de la loi-spéciale du 8 août 1980¹² ainsi que sur l'article 87 de cette même loi spéciale :

« La compétence d'exécution générale est invoquée à titre subsidiaire. L'habilitation générale est notamment utilisée pour l'article 11 de l'arrêté. Nous nous basons sur les articles 20 et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 ».

4.1.1. En ce qui concerne le pouvoir général d'exécution, le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas la disposition que l'article 11 du projet pourrait mettre en œuvre. Certes, l'on pourrait trouver pour l'article 11, sous réserve des observations formulées ci-après, un fondement juridique dans l'article 187 du Code bruxellois du Logement ou dans l'article 40, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, par lequel l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 a été rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, mais dans ce cas, il n'est pas nécessaire d'invoquer le pouvoir général d'exécution.

4.1.2. Aux termes de l'article 87, § 1^{er}, de la loi du 8 août 1980, chaque Gouvernement de région ou de communauté dispose en propre d'une administration, d'institutions et d'un personnel. Sur cette base, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut créer des organes consultatifs ou des comités, du moins pour autant que ces organes aient pour seule mission d'informer le Gouvernement dans l'exercice de ses missions d'exécution ou d'émettre des avis ou propositions non contraignants. Dès lors que le comité d'accompagnement ne peut donner que des « avis ou recommandations » (article 11, alinéa 1^{er}, du projet), cette condition est remplie.

Cette disposition de loi spéciale ne procure cependant pas de fondement juridique lorsqu'il s'agit de recourir à des personnes privées pour la composition du comité. Tel est le cas en l'espèce puisque le comité se compose entre autres d'un représentant par AIPL représenté au sein du Conseil consultatif du logement et de la rénovation urbaine (article 11, alinéa 2, 3^o, du projet).

¹² Qui est également applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

On pourrait toutefois répondre à cette objection en disposant que les représentants précités ne font pas partie du comité, mais sont invités à participer à ses réunions. C'est sous cette réserve que l'article 40, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, par lequel l'article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 est rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, procure un fondement juridique à l'article 11 du projet.

4.1.3. Le cas échéant, un fondement juridique pourrait aussi être recherché à l'article 187, alinéa 2, dernière phrase, du Code bruxellois du Logement, qui dispose que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale détermine les modes d'évaluation annuelle de l'action des associations agréées.

Cependant, les missions du comité d'accompagnement devraient alors être adaptées. Aux termes de l'article 11, alinéa 1^{er}, du projet, le comité d'accompagnement est en effet chargé de « suivre l'évolution des AIPL ». Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas tout à fait clairement de quelle évolution des AIPL il s'agit. La question se pose ainsi de savoir si c'est leur nombre qui est visé ou l'évolution des missions à remplir ou des actions qu'elles entreprennent. Pour que l'article 187, alinéa 2, du Code bruxellois du Logement puisse procurer un fondement juridique à l'article 11 du projet, il convient en tout cas d'adapter les missions du comité d'accompagnement afin qu'elles correspondent mieux à ce que dispose l'article 187, alinéa 2, du Code bruxellois du Logement.

4.2. Le troisième alinéa du préambule fait en outre mention de l'article 190 du Code bruxellois du Logement.

Cette disposition prévoit la possibilité pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou le fonctionnaire délégué à cette fin de réclamer le remboursement des aides prévues aux chapitres 1^{er} et 2 du titre VIII du Code bruxellois du Logement en cas de non-respect des conditions d'octroi.

À la question de savoir comment cette disposition pourrait procurer un fondement juridique aux dispositions de l'arrêté en projet, le délégué a répondu comme suit :

« Il s'agit en effet d'une coquille. Nous avons dans un premier temps imaginé préciser les modalités d'application de cet article dans l'arrêté, raison pour laquelle nous le citions. Nous sommes toutefois arrivés à la conclusion que la disposition du code du logement se suffisait à elle-même mais avons oublié de retirer la référence dans le texte d'arrêté. Cela sera corrigé ».

Par conséquent, l'article 190 du Code bruxellois du Logement ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

4.3. L'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 mentionné au premier alinéa du préambule, qui énumère les compétences des régions, ne procure pas non plus de fondement juridique à l'arrêté en projet.

FORMALITÉS

5. Le neuvième alinéa du préambule vise un test « gender ». Toutefois, celui-ci n'a pas été joint à la demande d'avis. Le délégué a donné à ce sujet l'explication suivante :

« Nous n'avons effectivement pas transmis de test de genre car nous comptons le faire en même temps que la 3^{ième} et dernière lecture. La législation ne précisant en effet pas le moment exact où ce test doit être réalisé, nous avons pris l'habitude de le faire [e]ntre la seconde et la 3^{ième} lecture ».

Les auteurs du projet devront veiller à ce que ce test, qui est du reste conçu comme une évaluation lors de la conception du régime en projet, soit effectivement effectué. Si l'arrêté en projet devait encore subir des modifications substantielles à la suite de la réalisation de ce test il devrait, pour les aspects concernés, être à nouveau soumis pour avis au Conseil d'État, section de législation.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Observation linguistique

6. Le projet devra être fondamentalement revu afin d'harmoniser les textes français et néerlandais. À titre d'exemples, il peut être relevé ce qui suit.

Les notions de « personne en situation de précarité sociale », d'« occupant précarisé » et de « personne précarisée » sont traduites de différentes façons dans le texte néerlandais du projet, sans que l'on puisse y déceler une certaine cohérence. Il y est entre autres fait mention de « personen die zich bevinden in een situatie van sociale onzekerheid », ce qui semble se rapprocher le plus du texte français, de « kansarme bewoners », de « kwetsbare bewoners », de « personen in sociale moeilijkheden », ou encore de « bestaansonzekere personen ». Les auteurs du projet veilleront à utiliser dans le texte néerlandais une terminologie uniforme en ce qui concerne le groupe cible du règlement en projet. L'usage d'une terminologie uniforme constitue en effet l'une des garanties d'une réglementation claire et accessible. Cette observation vaut spécialement en ce qui concerne l'article 2 du projet, étant donné que dans une seule et même disposition, il est fait mention de « personen die zich bevinden in een situatie van sociale onzekerheid » (phrase introductive), de « kansarme bewoners » (2°) et de « kwetsbare bewoners » (5°).

Le texte néerlandais de l'article 4, § 2, 4°, première phrase, du projet n'est pas du tout clair. Un texte néerlandais qui concorderait mieux avec le texte français pourrait s'énoncer comme suit :

« een of meerdere opdrachten bedoeld in hoofdstuk 2 van dit besluit hebben en daadwerkelijk nastreven, wat moet blijken uit de concrete activiteiten van de vereniging ».

Dans le texte néerlandais de l'article 4 § 3 du projet, mieux vaut écrire « voorlopige erkenning » (au lieu de « proeftijd »).

Dans le texte néerlandais de l'article 6, § 2, alinéa 2, 2°, première phrase, du projet, les mots « bij de voltooiing van de algemene opdrachten » doivent être remplacés par les mots « bij het nastreven van de algemene opdrachten » et il convient de supprimer le mot « nagestreefd » à la fin de cette phrase.

Il y a également lieu de disposer dans le texte néerlandais des articles 4, § 4, alinéa 1^{er}, et 9, alinéa 4, du projet que le ministre ou le gouvernement « zijn/haar beslissing ter kennis brengt » au lieu de « bekend maakt »).

B. Délégations au ministre

7. Diverses dispositions du projet délèguent au « Ministre » un pouvoir réglementaire. À cet égard, il y a lieu d'observer ce qui suit.

7.1. Aux termes de l'article 1^{er}, 4°, du projet, on entend par « Ministre » pour l'application de l'arrêté en projet : « le Ministre ou le Secrétaire d'État ayant le Logement dans ses attributions ».

Compte tenu de cette définition, les dispositions du projet prévoyant une délégation de pouvoir réglementaire au « Ministre » impliquent qu'il est possible qu'un pouvoir réglementaire soit confié à un secrétaire d'État régional.

L'article 41, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 dispose cependant que les Secrétaires d'État régionaux ne font pas partie du Gouvernement. Comme l'a déjà observé de nombreuses fois le Conseil d'État, section de législation, une compétence réglementaire ne peut par conséquent être attribuée aux secrétaires d'État régionaux et ces derniers ne sont pas autorisés à proposer des projets d'arrêté ou à les (contre) signer au nom du Gouvernement¹³.

À l'article 1^{er}, 4°, du projet, les mots « ou le Secrétaire d'État » doivent dès lors être supprimés.

7.2. L'attribution, par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'un pouvoir réglementaire à l'un de ses membres ne peut être considérée comme admissible que dans la mesure où cette délégation ne concerne que des règles de détail ou d'un intérêt limité. Toutes les délégations contenues dans le projet ne répondent pas à cette exigence.

7.2.1. Aux termes de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du projet, le ministre peut préciser ou compléter « les indications, documents et engagements à fournir à l'appui de la demande ainsi que leur mode de transmission ».

Il peut être admis que préciser les indications, documents et engagements à fournir à l'appui de la demande peut être considéré comme un point de détail pouvant être confié au ministre.

¹³ Voir par exemple l'avis C.E. 46.153/4 du 1^{er} avril 2009 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 23 juin 2010 'fixant les règles relatives au contrôle médical applicables aux membres du personnel du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale'.

L'observation qui précède s'applique également au pouvoir de compléter la liste des documents contenus dans la demande d'agrément, pour autant toutefois que les documents demandés soient en rapport avec les conditions fixées dans l'arrêté en projet. L'obligation de fournir un document supplémentaire ne peut par contre pas entraîner la fixation d'une nouvelle condition d'agrément.

Le pouvoir conféré au ministre de compléter les indications et engagements à fournir à l'appui de la demande ne concerne au contraire pas un point accessoire ou de détail. Pareille délégation de compétence signifie en effet pour le ministre la possibilité de prévoir des conditions d'agrément complémentaires. À l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du projet, on supprimera par conséquent l'habilitation permettant au ministre de compléter les indications et engagements à fournir à l'appui de la demande.

7.2.2. Selon l'article 6, § 2, alinéa 8, du projet, le ministre peut préciser ou compléter « la liste des éléments arrêtée pour déterminer le montant du subside ainsi que leurs critères d'évaluation, leur importance et leurs modes de contrôle ».

Préciser les éléments en vue de déterminer le montant du subside peut être considéré comme un point de détail pouvant être délégué au ministre, dès lors que ces éléments sont fixés à l'article 6, § 2, alinéas 2 et 5, du projet même. L'observation qui précède vaut également pour la compétence qui consiste à préciser les critères d'évaluation, leur importance et leurs modes de contrôle.

Le pouvoir de compléter les modes de contrôle des critères d'évaluation peut également être considéré comme un point de détail. Ces modes de contrôle supplémentaires ne peuvent en effet pas impliquer que le ministre est amené à déterminer le montant du subside.

Compléter la liste des éléments déterminant le montant du subside, c'est-à-dire ajouter des éléments tout à fait neufs à cette liste, ne peut par contre pas être considéré comme une règle de détail ou d'un intérêt limité. En fixant de nouveaux éléments, le ministre pourrait en effet influencer le montant du subside lui-même. Il appartient cependant au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, et non au ministre, de fixer les règles à l'aide desquelles est déterminé le montant du subside.

Pour les mêmes motifs, le pouvoir de compléter les critères d'évaluation et leur importance ne peut être considéré comme une question de détail dont le règlement peut être confié au ministre. C'est en effet sur la base de ces critères que le montant du subside est calculé ¹⁴.

À l'article 6, § 2, alinéa 8, du projet, il y a lieu de supprimer l'habilitation permettant au ministre de compléter la liste des éléments arrêtée pour déterminer le montant du subside ainsi que leurs critères d'évaluation et leur importance.

¹⁴ Voir par exemple l'article 6, § 2, alinéa 2, 2°, du projet, qui dispose : « Dans le cadre du calcul du montant du subside, l'importance de ces objectifs et résultats s'évalue tant sur le plan quantitatif que qualitatif en tenant compte notamment du... ».

7.2.3. Aux termes de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, du projet, le ministre peut compléter la liste des informations devant être jointes par les AIPL à leur demande de subside, et déterminer le modèle de la demande de subside ¹⁵.

Pour autant que le fait d'exiger des informations supplémentaires n'implique pas l'ajout d'une condition de subventionnement supplémentaire, il peut être admis que préciser la liste contenant les informations devant être jointes à la demande de subside est un point de détail dont le règlement peut être confié au ministre.

Une observation analogue vaut pour l'habilitation prévue à l'article 7, § 5, dernier alinéa, du projet, selon lequel le Ministre peut préciser et compléter les indications et documents à fournir ainsi que leur mode de transmission.

C. Décisions tacites

8. Les articles 4, § 4, alinéa 1^{er}, et 7, § 4, alinéa 1^{er}, du projet utilisent la technique de la décision de rejet implicite.

Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà souligné à plusieurs reprises, pareil procédé présente toutefois un certain nombre d'inconvénients. Tout d'abord, il comporte le risque que l'administration se soustraie systématiquement ou arbitrairement à l'examen réel des demandes concernées. Par ailleurs, les décisions implicites se caractérisent par l'absence de motivation formelle et de publication. Il va sans dire qu'une décision explicite prise dans les délais est préférable à une décision implicite, tant sur le plan de la sécurité juridique que sur le plan de l'administration de la preuve (notamment en ce qui concerne les délais). Les griefs exposés ci-dessus sont du reste d'autant plus pertinents si, comme tel est le cas dans les articles précités du projet, la décision implicite revient à refuser une demande.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

9.1. Il y a lieu d'adapter le préambule en fonction des observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté envisagé (observations 4 à 4.3).

Ainsi, on omettra le premier alinéa du préambule, qui vise les articles 6 et 8 de la loi spéciale du 8 août 1980. Le deuxième alinéa du préambule ne doit pas faire référence à l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, mais peut – compte tenu de l'observation formulée au 4.1.2 – renvoyer à l'article 40 de cette même loi spéciale. Au troisième alinéa du préambule, il y a lieu d'omettre la référence à l'article 190 du Code bruxellois du Logement.

9.2. Le huitième alinéa du préambule doit viser l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, l'avis ayant été demandé dans les trente jours.

¹⁵ Voir à ce propos l'observation 13.1.

Article 1^{er}

10.1. L'article 1^{er} du projet reproduit un certain nombre de définitions qui figurent déjà dans le Code bruxellois du Logement. Elles ne sont toutefois pas nécessaires. En effet, les notions utilisées dans les arrêtés d'exécution ont en principe la même signification que dans l'ordonnance à laquelle il est donné exécution.

Si, quand bien même, l'on choisit de reproduire plusieurs définitions du Code bruxellois du Logement, il faut les reproduire intégralement afin d'éviter toute confusion. Ainsi, à titre d'exemple, l'article 4, § 1^{er}, 6°, du projet utilise la notion d'« AIS », qui est bien définie dans le Code bruxellois du Logement¹⁶, mais pas dans l'arrêté en projet.

10.2. L'article 1^{er}, 9°, troisième tiret, 1), et 4) (lire « l'article 1^{er}, 9°, c), 1) et 4) »¹⁷), du projet pourrait viser respectivement le décret *de la Communauté française* du 17 janvier 2014 'relatif à l'inclusion de la personne handicapée' et le décret *de la Communauté germanophone* du 19 juin 1990 'portant création d'un 'Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für Personen mit einer Behinderung'.

10.3. À l'article 1^{er}, 10°, du projet, on n'aperçoit pas si les trois conditions qui y sont mentionnées s'appliquent de façon cumulative ou non. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Les conditions ne sont pas cumulatives. Il s'agit de 3 hypothèses différentes. La définition est une reproduction de celle utilisée dans le cadre de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2013 instituant une allocation de logement ».

Il est recommandé de préciser dans le texte de l'article 1^{er}, 10°, du projet qu'il ne s'agit pas de conditions cumulatives.

10.4. Selon l'article 1^{er}, 11°, du projet, le ministre précise les éléments devant obligatoirement figurer dans un programme pluriannuel.

Des dispositions à caractère normatif n'ont pas leur place dans un article définissant des notions. Cette délégation d'un pouvoir réglementaire doit être accordée ailleurs dans l'arrêté en projet, par exemple dans l'article 7 du projet, qui traite des subsides dans le cadre de programmes pluriannuels.

Article 4

11. Conformément à l'article 4, § 2, 2°, du projet, l'agrément ne peut être accordé qu'à l'association ayant « son siège principal d'activités, à savoir le lieu où sont exercées la majorité

¹⁶ Article 2, 13°, du Code bruxellois du Logement.

¹⁷ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 59.

des activités récurrentes liées à l'objet social de l'association, en Région de Bruxelles-Capitale¹⁸ ».

11.1. Il y a lieu d'observer tout d'abord que la formulation de cette disposition n'est pas parfaite. Ainsi, le segment de phrase selon lequel les associations en question doivent avoir le siège principal de leurs activités en Région de Bruxelles-Capitale est dépourvu de sens dès lors que ces « activités », contrairement aux associations concernées, n'ont pas de siège principal. Par ailleurs, on n'aperçoit pas comment appliquer cette disposition à l'égard d'associations qui, outre l'objet social défini à l'article 4, § 2, 1^o, du projet, poursuivent encore d'autres objectifs et exercent d'autres activités en exécution de ceux-ci¹⁹. S'il faut uniquement tenir compte des activités liées à l'objet social défini à l'article 4, § 2, 1^o, du projet, l'article 4, § 2, 2^o, du projet doit faire référence aux « activités mentionnées au 1^o ».

11.2. Les articles 5, 39 et 134 de la Constitution, combinés avec les articles 2 et 19, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 et avec les articles 2, § 1^{er}, et 7 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, ont déterminé une répartition exclusive des compétences territoriales. Un tel système suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur régional puisse être localisé dans le territoire de sa compétence, de sorte que toute relation ou situation concrète est réglée par un seul législateur²⁰. Il empêche que la Région de Bruxelles-Capitale subventionne des activités qui sont exercées en dehors du territoire de cette région.

L'arrêté en projet ne se contente toutefois pas d'exclure la subvention de telles activités. En effet, il découle de l'article 4, § 2, 2^o, du projet qu'une association exerçant des activités en Région de Bruxelles-Capitale en exécution de l'objet social défini à l'article 4, § 2, 1^o, du projet ne peut pas être agréée lorsque ces activités représentent moins de la moitié du total des activités exercées en exécution de cet objet et n'entre dès lors pas en considération pour recevoir des subsides *pour les activités exercées en Région de Bruxelles-Capitale*. Par conséquent, cette condition d'agrément établit une différence de traitement entre, d'une part, les associations qui exercent plus de la moitié de leurs activités en exécution de l'objet social défini à l'article 4, § 2, 1^o, du projet sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et, d'autre part, les associations qui exercent moins de la moitié des activités précitées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Tandis que la première catégorie entre en considération pour recevoir des subsides pour les activités exercées en Région de Bruxelles-Capitale, tel n'est pas le cas de la seconde catégorie. Les auteurs du projet devront démontrer que cette condition d'agrément est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination. À cet effet, il faut que la différence de traitement précitée soit dictée par un but légitime et qu'il existe un rapport de proportionnalité raisonnable entre ce but et les moyens employés.

Le système précité de la répartition exclusive des compétences territoriales ne peut en tout état de cause pas justifier cette différence de traitement. Comme précisé ci-dessus, il

¹⁸ Voir e.a. l'article 39bis, alinéa 2, de la Constitution.

¹⁹ Sauf lorsque l'objet social des associations en question doit être limité aux prescriptions de l'article 4, § 2, 1^o, du projet, auquel cas il faut le préciser expressément dans cette disposition.

²⁰ Voir par exemple : C.C., 2 mars 2011, n^o 33/2011, B.5 ; C.C., 14 juin 2012, n^o 76/2012, B.6.

empêche certes que la Région de Bruxelles-Capitale subventionne des activités exercées en dehors de cette région mais il ne s'oppose pas à ce que la Région de Bruxelles-Capitale subventionne des activités exercées dans cette région par une association qui exerce plus de la moitié de ces activités en dehors du territoire de cette région.

Article 6

12. Aux termes de l'article 6, § 2, alinéa 7, du projet, le gouvernement peut modifier le pourcentage visé à l'alinéa 6 de cette disposition.

Pareille disposition a peu de sens. En effet, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas besoin de s'habiliter lui-même pour modifier un arrêté qu'il a adopté. Si le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que le pourcentage fixé à l'article 6, § 2, alinéa 6, du projet doit être modifié, cette modification devra être réalisée par la voie d'un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ce qu'il peut faire à tout moment.

Mieux vaudrait par conséquent supprimer l'article 6, § 2, alinéa 7, du projet.

Article 7

13.1. À l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, deuxième phrase, du projet, on remplacera le mot « Elle » par les mots « La demande ». C'est en effet la demande de subsides visée aux alinéas 1^{er} et 2 de cette disposition qui doit être établie selon le modèle déterminé par le ministre. Le délégué l'a confirmé.

13.2. À l'article 7, § 2, alinéa 3, du projet, il convient de remplacer le segment de phrase « de l'article 7, § 1^{er} » par le segment de phrase « du paragraphe 1^{er} ».

13.3. Dans le texte néerlandais, on supprimera, à la fin de l'article 7, § 5, alinéa 2, du projet, les mots « van de ».

13.4. Le texte de l'article 7, § 5, alinéa 3, du projet est extrêmement lacunaire dès lors qu'il procède tout simplement à une énumération sans prévoir de phrase introductive expliquant à quoi se rapporte cette énumération. Le texte de cette disposition devra en tous les cas être fondamentalement vérifié.

Chapitre V

14. Le chapitre V du projet ne comporte pas de dispositions réglant des sanctions. En conséquence, on supprimera la référence aux sanctions dans l'intitulé de ce chapitre.

Article 8

15. À l'article 8, § 2, du projet, il y a lieu de remplacer les mots « ne pas » par les mots « refuser de ».

Article 9

16.1. Si la technique de la décision de rejet implicite est maintenue ²¹, l'article 9, alinéa 2, du projet devra viser non seulement l'article 4, § 4, mais également l'article 7, § 4, de l'arrêté en projet. Le délégué l'a confirmé.

16.2. Par ailleurs, l'article 9, alinéa 2, du projet dispose que le recours est introduit « par envoi recommandé contre accusé de réception adressé au ministre ». Dès lors que, conformément à l'article 9, alinéa 1^{er}, du projet, le recours doit être introduit auprès du gouvernement, l'envoi recommandé doit être adressé à ce dernier.

Article 13

17. Il résulte de l'article 13 du projet que l'arrêté envisagé entrera immédiatement 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, 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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

²¹ Voir à ce propos l'observation 8.