



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 61.848/1/V  
van 27 juli 2017

avis 61.848/1/V  
du 27 juillet 2017

over

sur

een ontwerp van besluit van de  
Brusselse Hoofdstedelijke  
Regering 'houdende de  
organisatie van gewestelijke  
hulp bij de samenstelling van  
huurwaarborg inzake  
huisvesting'

un projet d'arrêté du  
Gouvernement de la Région de  
Bruxelles-Capitale 'organisant  
une aide régionale à la  
constitution d'une garantie  
locative en matière de  
logement'

Op 7 juli 2017 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, van rechtswege verlengd tot 23 augustus 2017,<sup>(\*)</sup> een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘houdende de organisatie van gewestelijke hulp bij de samenstelling van huurwaarborg inzake huisvesting’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 juli 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Bruno SEUTIN en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 juli 2017.

\*

Le 7 juillet 2017, 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, prorogé de plein droit jusqu'au 23 août 2017,<sup>(\*\*)</sup> sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘organisant une aide régionale à la constitution d'une garantie locative en matière de logement’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 18 juillet 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Bruno SEUTIN et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 juillet 2017.

\*

---

<sup>(\*)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

<sup>(\*\*)</sup> Ce délai résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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. Luidens artikel 112, § 1, 5°, van de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’ (hierna: de Brusselse Huisvestingscode) verschaft “het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” (hierna: het Woningfonds) personen met een klein of bescheiden inkomen de middelen om de huurwaarborg samen te stellen volgens de door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vastgestelde voorwaarden. Naar luid van artikel 117, § 1, van de Brusselse Huisvestingscode kent het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan het Woningfonds een terugvorderbaar renteloos voorschot toe, bestemd voor de toekenning van een toelage voor de samenstelling van de huurwaarborg. De Regering stelt de toegangsvoorwaarden en de toekenningsregels vast voor de leningen en de waarborgen die het Woningfonds toekent met behulp van de ter beschikking gestelde bedragen, alsook de terugbetalingsvoorwaarden voor de lening door de begunstigten of voor de bedragen die het Woningfonds als waarborg heeft betaald.<sup>1</sup>

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot uitvoering van de voormelde bepalingen. Hiertoe wordt het het Woningfonds toegestaan om aan personen met een klein of bescheiden inkomen hulp te verstrekken met het oog op de samenstelling van een huurwaarborg (artikel 2 van het ontwerp). De toekenningsvoorwaarden voor de hulp worden bepaald (artikelen 3 tot 5), evenals de personen die worden uitgesloten van het genot ervan (artikel 7). Tevens worden de vormen geregeld die de hulp kan aannemen, zijnde een consumentenkrediet dat door het Woningfonds wordt verleend in overeenstemming met boek VII, titel 4, hoofdstuk 1, van het Wetboek Economisch Recht, (artikelen 8 en 9), dan wel een tegemoetkoming door het gewestelijk fonds voor hulp bij de samenstelling van een huurwaarborg, het BRUHW-fonds (artikelen 10 tot 13). Voorts wordt de aanvraagprocedure geregeld, en wordt in een beroep voorzien bij de minister of staatssecretaris bevoegd voor huisvesting (hierna: de minister) wanneer de hulp is geweigerd of geacht is geweigerd te zijn (artikelen 14 tot 16).

Het te nemen besluit komt in de plaats van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 december 1998 ‘tot uitvoering van de ordonnantie van 16 juli 1998 houdende organisatie van de toekenning door het Gewest van een toelage voor de samenstelling van een huurwaarborg inzake huisvesting’, dat wordt opgeheven (artikel 17).

Het te nemen besluit treedt in werking een maand na zijn bekendmaking, met uitzondering van afdeling 2 van hoofdstuk 3, dat in werking treedt op een door de minister vast te stellen datum (artikel 18).

---

<sup>1</sup> Artikel 117, § 8, van de Brusselse Huisvestingscode.

## BEVOEGDHEID

3.1. In artikel 12, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat de begunstigde wordt vrijgesteld van de betaling van de bijdrage die het toetredende lid normalerwijs aan het BRUHW-fonds moet betalen, wanneer een OCMW zich bij het Woningfonds borg stelt voor de terugbetaling van de hulp overeenkomstig artikel 13, § 1, van het te nemen besluit. Er wordt een kaderakkoord gesloten tussen het Woningfonds en de OCMW's van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om de “modaliteiten” (lees: nadere regels) van de tussenkomsten van de OCMW's te bepalen. Luidens artikel 14 van het ontwerp kan de aanvraag om hulp onder meer gebeuren via een OCMW in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

3.2. In het kader van hun bevoegdheid inzake huisvesting zijn de gewesten niet bevoegd om de OCMW's met bepaalde opdrachten te belasten, aangezien het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de OCMW's, onder voorbehoud van de in artikel 5, § 1, II, 2°, a) tot d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ opgenomen uitzonderingen, behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en, in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, tot die van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. In dat verband heeft de Raad van State zich in het verleden al kritisch uitgesproken over verwante ontwerpregelingen, waarbij aan de OCMW's de verplichting werd opgelegd om een sociaal onderzoek in te stellen,<sup>2</sup> om te zorgen voor een sociale begeleiding,<sup>3</sup> om in te staan voor steunverlening aan gezinnen met betalingsmoeilijkheden,<sup>4</sup> of om de volledigheid van een bij het OCMW ingediende aanvraag van een huurtoelage na te gaan en die vervolgens aan het bestuur te bezorgen,<sup>5</sup> tenzij er daarover overeenkomstig de regels inzake de bevoegdheidsverdeling en de financiering een samenwerkingsovereenkomst is gesloten met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Zie o.m.: adv.RvS 20.111/1/V van 13 september 1990 over een ontwerp dat onder meer heeft geleid tot de ordonnantie van 11 juli 1991 ‘met betrekking tot het recht op een minimumlevering van elektriciteit’, *Parl.St.*, Br.H.Parl. 1990-91, nr. A-103/1, (10), 11; adv.RvS 40.745/3 van 11 juli 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 14 december 2006 ‘tot wijziging van de ordonnanties van 19 juli 2001 en van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tot opheffing van de ordonnantie van 11 juli 1991 met betrekking tot het recht op een minimumlevering van elektriciteit en de ordonnantie van 11 maart 1999 tot vaststelling van de maatregelen ter voorkoming van de schorsingen van de gaslevering voor huishoudelijk gebruik’, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2006-07, nr. A-308/1, (97), 99.

<sup>3</sup> Adv.RvS 25.535/8 van 18 september 1996 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 20 december 1996 ‘tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water’, *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-97, nr. 442/1, (25), 30-31, nr. 2.2.

<sup>4</sup> Adv.RvS 41.402/3 van 3 oktober 2006 over een ontwerp dat eveneens heeft geleid tot de voornoemde ordonnantie van 14 december 2006, *Parl.St.* Br.H..Parl. 2006-07, nr. A-308/1, (97), 99, nr. 4.

<sup>5</sup> Adv. RvS 58.507/3 van 16 december 2015 over het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 februari 2016 ‘tot wijziging van het besluit van 13 februari 2014 tot instelling van een huurtoelage voor de kandidaat-huurders die op de lijsten van de sociale huisvesting ingeschreven zijn en het besluit van 28 november 2013 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot instelling van een herhuisvestingstoelage’, nrs. 3.1 tot 3.4.

<sup>6</sup> Adv.RvS 49.492/3 van 27 april 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 20 juli 2011 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, *Parl.St.* Br.H..Parl. 2010-11, nr. A-202/1, (69), 72-73, nr. 4.3.

3.3. Desgevallend zou de ordonnantiegever bij het creëren van een rechtsgrond waarbij de regering wordt gemachtigd om de OCMW's met dergelijke taken te belasten (zie opmerking 4.3), een beroep kunnen doen op de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dat betekent evenwel dat aan de toepassingsvoorwaarden van dat artikel moet zijn voldaan, namelijk dat het betreden van de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, dat de aangelegenheid zich moet lenen tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

Wat artikel 14 van het ontwerp betreft, kan alvast worden betwijfeld of aan de voorwaarde van de noodzakelijkheid is voldaan. Luidens artikel 60, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 'betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn' verstrekt het OCMW alle nuttige raadgevingen en inlichtingen en doet het de stappen om aan de betrokkenen alle rechten en voordelen te verlenen waarop zij krachtens de Belgische of de buitenlandse wetten aanspraak kunnen maken. Op grond hiervan kan het OCMW sowieso reeds een aanvraag om hulp bij de samenstelling van een huurwaarborg indienen, zodat het niet nodig is dat nog eens uitdrukkelijk te bepalen.

### RECHTSGROND

4.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de voormelde artikelen 112, § 1, 5°, en 117 van de Brusselse Huisvestingscode, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt.

4.2. Naar luid van artikel 2, § 2, tweede lid, van het ontworpen besluit wordt de hulp in afdeling 2 van hoofdstuk "III" (lees: 3), zijnde de tegemoetkoming door het BRUHW-fonds, gefinancierd door de bijdragen bedoeld in artikel 13 van het ontworpen besluit en het terugvorderbare voorschot bedoeld in artikel 117, § 1, van de Brusselse Huisvestingscode.

Zoals vermeld (zie opmerking 2), wordt in artikel 117, § 1, van de Brusselse Huisvestingscode bepaald dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan het Woningfonds een terugvorderbaar renteloos voorschot toekent, bestemd voor de toekenning van een toelage voor de samenstelling van de huurwaarborg. Uit artikel 117, § 2, van diezelfde code vloeit evenwel voort dat het Woningfonds met die middelen "leningen of bankborgstellingen" toekent aan personen die moeilijkheden ondervinden om de door hun verhuurder geëiste huurwaarborg te betalen. Die bepaling maakt geen gewag van hulp onder de vorm van een mutualistisch fonds.

Ofschoon overeenkomstig artikel 112, § 1, 5°, van de Brusselse Huisvestingscode de hulp van het Woningfonds om de huurwaarborg samen te stellen, de vorm kan aannemen van, onder meer, een mutualistisch fonds, vloeit uit wat voorafgaat voort dat het Woningfonds dat fonds niet kan financieren met het terugbetaalbaar renteloos voorschot waarin artikel 117, § 1, van diezelfde code voorziet. Bijgevolg moet in artikel 2, § 2, tweede lid, van het ontworpen besluit de zinsnede "en het terugvorderbare voorschot bedoeld in artikel 117, § 1, van de Code" worden weggelaten.

Om het mogelijk te maken dat de hulp onder de vorm van een mutualistisch fonds wordt gefinancierd met het terugbetaalbaar renteloos voorschot waarin artikel 117, § 1, van diezelfde code voorziet, is een voorafgaandelijke wijziging van artikel 117, § 2, van de Brusselse Huisvestingscode vereist, zodat in die bepaling naast leningen of bankborgstellingen ook het mutualistisch fonds wordt vermeld.

4.3. Daargelaten het gegeven dat de opdracht aan de OCMW's waarin de artikelen 12, § 2, en 14 van het ontworpen besluit voorzien, niet bestaanbaar is met de bevoegdheidverdelende regels (zie opmerkingen 3.1 tot 3.3), ontbeert het die bepalingen aan rechtsgrond voor die opdracht.

In artikel 117, § 4, van de Brusselse Huisvestingscode wordt weliswaar bepaald dat het Woningfonds, bij door de Regering goedgekeurde overeenkomst, de taken met betrekking tot de administratieve en sociale follow-up van de dossiers kan delegeren aan, onder meer, het OCMW van een gemeente. Maar, nog los van het gegeven dat deze bepaling geen machtiging aan de Regering bevat, komt het aan het Woningfonds, en niet aan de Regering, toe om de in die bepaling vermelde taken aan het OCMW te delegeren.

Gevraagd welke bepaling dan wel rechtsgrond biedt voor de artikelen 12, § 2, en 14 van het ontworpen besluit, verwijst de gemachtigde naar, enerzijds, de “règles générales du code civil (article 2011 et ss)” en, anderzijds, het voormelde artikel 60, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976. Die bepalingen bevatten echter evenmin een machtiging aan de Regering.<sup>7</sup>

Ook artikel 117, § 8, van de Brusselse Huisvestingscode, naar luid waarvan de Regering de toegangsvoorwaarden en de toekenningsregels vaststelt voor de leningen en de waarborgen die het Woningfonds toekent met behulp van de ter beschikking gestelde bedragen, alsook de terugbetalingsvoorwaarden voor de lening door de begunstigen of voor de bedragen die het Woningfonds als waarborg heeft betaald, biedt geen rechtsgrond voor de voormelde bepalingen. Een dergelijke algemene machtiging volstaat immers niet om het OCMW met de opdracht te belasten waarin die bepalingen voorzien. Een besluit om de OCMW's met bepaalde taken te belasten dient rechtsgrond te vinden in een specifieke bepaling in een ordonnantie. Bovendien heeft artikel 12, § 2, van het ontworpen besluit betrekking op hulp onder de vorm van een mutualistisch fonds, niet onder de vorm van leningen of waarborgen.

### VORMVEREISTEN

5. Volgens de gemachtigde is er nog geen “gendertest” als bedoeld in de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ opgemaakt. Hij verklaarde dienaangaande het volgende:

“En ce qui concerne le test de genre, celui-ci sera présenté au Gouvernement en même temps que la dernière lecture du projet d'arrêté.”

<sup>7</sup> Enkel artikel 2043<sup>quinquies</sup>, § 4, van het Burgerlijk Wetboek bevat een machtiging aan de Koning, die evenwel niet relevant is voor de ontworpen regeling.

De stellers van het ontwerp moeten erop toezien dat dit vormvereiste vervuld is voordat de ontworpen tekst wordt aangenomen.

Indien het vervullen van de voormelde vormvereiste zou leiden tot wijzigingen aan het ontwerp, dienen de gewijzigde bepalingen opnieuw voor advies aan de Raad van State te worden voorgelegd.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

6.1 In het ontwerp worden verschillende delegaties van verordenende bevoegdheid aan het Woningfonds gegeven. Zo wordt het Woningfonds gemachtigd om, mits akkoord van de minister, de bedragen bedoeld in artikel 5, § 1, van het te nemen besluit te wijzigen (artikel 5, § 1, vijfde lid, van het ontwerp), om de voorwaarden vast te leggen voor het verlenen van afwijkingen van de uitsluitingsgronden bepaald in artikel 7, §§ 1 en 2, van het te nemen besluit (artikel 7, § 3, van het ontwerp), om een modelkredietovereenkomst op te stellen (artikel 8, tweede lid, van het ontwerp), om een kaderakkoord te sluiten met de OCMW's teneinde de nadere regels van de tussenkomsten van die OCMW's te bepalen (artikel 12, § 2, tweede lid, van het ontwerp), om, met instemming van de minister, een rooster met de bedragen van de bijdragen bij de toetreding tot het BRUHW-fonds vast te stellen (artikel 12, § 3, vijfde lid, van het ontwerp), en om een standaardformulier vast te stellen door middel waarvan de hulpaanvraag wordt ingediend en de stukken te bepalen die bij de aanvraag moeten worden gevoegd (artikel 14 van het ontwerp).

De gemachtigde verklaarde over die bepalingen het volgende:

“Les passages du projet d'arrêté évoqués dans la question permettent toutefois à la Région d'une part de fixer une limite au pouvoir du Fonds de fixer les conditions de son action et, d'autre part, d'exercer un contrôle sur celles-ci. C'est l'expression du partenariat entre le Fonds et la Région.”

6.2. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

6.3. Voor een aantal van de voormelde bepalingen lijkt alvast niet aan die voorwaarden te zijn voldaan. Zo houdt de bevoegdheid om, mits akkoord van de minister, de bedragen bedoeld in artikel 5, § 1, van het te nemen besluit te wijzigen (artikel 5, § 1, vijfde lid, van het ontwerp) en om de voorwaarden vast te leggen voor het verlenen van afwijkingen van de uitsluitingsgronden bepaald in artikel 7, §§ 1 en 2, van het te nemen besluit (artikel 7, § 3, van het ontwerp) in dat het Woningfonds de categorieën van personen die in aanmerking komen voor de hulp bij de samenstelling van de huurwaarborg, kan wijzigen. Er kan bezwaarlijk worden voorgehouden dat

het om regelingen gaat met een zeer beperkte of hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte.

Integendeel, die regelingen zijn van een dergelijk belang, dat ze zelfs niet aan de minister zouden kunnen worden overgelaten. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan één van haar leden, immers enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. In afwezigheid van criteria waarmee de minister rekening zou moeten houden bij het vaststellen van de in artikel 5, § 1, vijfde lid, van het ontwerp bedoelde wijzigingen en van de in artikel 7, § 3, van het ontwerp bedoelde voorwaarden, zou het in dit geval evenmin om regels van bijkomstige aard of van beperkt belang gaan.

6.4. Wat de bevoegdheid van het Woningfonds betreft om, met instemming van de minister, een rooster met de bedragen van de bijdragen bij de toetreding tot het BRUHLA-fonds vast te stellen (artikel 12, § 3, vijfde lid, van het ontwerp), dient te worden opgemerkt dat vermits het akkoord van de minister is vereist, en hier bijgevolg niet van kan worden afgeweken, de ontworpen bepaling er in werkelijkheid op neer komt dat de minister de beslissing neemt.

Bijgevolg kan de ontworpen regeling beter worden vervangen door een delegatie aan de minister. In dit geval is een dergelijke delegatie wel aanvaardbaar, vermits in artikel 12, § 3, eerste en tweede lid, van het ontwerp de maximabedragen worden bepaald waarmee bij het vaststellen van het rooster van de bijdragen rekening moet worden gehouden.<sup>8</sup>

7. Uit artikel 18, tweede en derde lid, van het ontwerp vloeit voort dat afdeling 2 van hoofdstuk 3 van het ontwerp in werking treedt op de door de minister vastgestelde datum, en ten laatste op 1 januari 2018, met uitzondering van artikel 12, § 2, dat in werking treedt op de door de minister vastgestelde datum, na sluiting van het kaderakkoord dat in het tweede lid van die bepaling wordt vermeld.

Deze bevoegdheid kan niet gedelegeerd worden aan een minister omdat de datum waarop de ontworpen regeling in werking treedt geen bijkomstige of detailmatige aangelegenheid is, maar een essentieel onderdeel van die regeling.

8. In de artikelen 15, tweede lid, en 16, § 3, van het ontwerp wordt bepaald dat wanneer niet binnen de termijn wordt beslist over een aanvraag om hulp of over een beroep tegen een weigering van de hulp, de aanvraag wordt geacht (definitief) geweigerd te zijn.

Aldus wordt een beroep gedaan op het procedé van de stilzwijgende weigeringsbeslissing.

---

<sup>8</sup> In tegenstelling tot hetgeen het geval is voor artikel 5, § 1, vijfde lid, van het ontwerp, waar eveneens in het akkoord van de minister wordt voorzien, maar waar de regeling van een dergelijk belang is dat, om de in opmerking 6.3 uiteengezette redenen, de delegatie aan het Woningfonds niet kan worden vervangen door een delegatie aan de minister.

Tegen het hanteren van dit procedé van stilzwijgende weigeringsbeslissing rijzen tal van bezwaren. Zo is een dergelijk procedé in de eerste plaats niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstrekkende wijze, in het gedrang kunnen komen. In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

De artikelen 15, tweede lid, en 16, § 3, van het ontwerp worden dan ook op dit punt het best herzien.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

9.1. In het eerste lid van de aanhef moet niet worden verwezen naar de artikelen 111 tot 119 van de Brusselse Huisvestingscode, maar enkel naar de artikelen 112, § 1, 5°, en 117 van diezelfde Code.

9.2. Na het eerste lid van de aanhef moet een lid worden ingevoegd dat verwijst naar het op te heffen besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 december 1998.

9.3. In het tweede lid van de aanhef, dat het derde wordt, dient tevens melding te worden gemaakt van het advies van de Inspectie van Financiën van 1 juni 2017 en in het derde lid van de aanhef, dat het vierde wordt, dient tevens melding te worden gemaakt van het begrotingsakkoord van 8 juni 2017.

9.4. Na het vierde lid van de aanhef, dat het vijfde wordt, moet een lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar het evaluatieverslag als bedoeld in de ordonnantie van 29 maart 2012 (de “gendertest”).

9.5. Aangezien het advies van de Raad van State is gevraagd binnen een termijn van dertig dagen, moet in het vijfde lid van de aanhef, dat het zevende wordt, worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State.

### Artikel 1

10. In artikel 1, 11°, van het ontwerp wordt het begrip “huurovereenkomst” gedefinieerd. De omschrijving van dat begrip bevat een aantal normatieve elementen, zoals de duurtijd van de huurovereenkomst, de ligging van de woning waarop de overeenkomst betrekking moet hebben, en de bestemming van die woning.

Dergelijke normatieve elementen horen niet thuis in een definitie. Die elementen zouden dan ook beter worden verwerkt in artikel 4 van het ontwerp, waarnaar in artikel 1, 11°, van het te nemen besluit kan worden verwezen.

### Artikel 5

11. Naar luid van artikel 5, § 3, van het ontwerp kan de aanvrager vragen dat hij voor de vaststelling van zijn inkomens als een alleenstaande persoon wordt beschouwd “[w]anneer hij de toepassing van artikel 9, § 2, of 13, § 3, verlangt”.

In de artikelen 9, § 2, en 13, § 3, van het ontwerp wordt evenwel niet voorzien in de mogelijkheid dat de aanvrager de toepassing van die bepalingen vraagt. Er wordt enkel bepaald dat “wanneer de aanvrager de toepassing van artikel 5, § 2 vraagt”<sup>9</sup> en hij de huurovereenkomst met andere personen heeft gesloten of zich ertoe verbindt deze met andere personen te sluiten, het geleende kapitaal of de hulp wordt beperkt overeenkomstig de in de bepalingen vastgestelde formule.

In artikel 5, § 3, van het ontwerp moet de aangehaalde zinsnede dan ook worden vervangen door de woorden “wanneer het geleende kapitaal of de vastgestelde hulp wordt beperkt overeenkomstig de in artikel 9, § 2, en 13, § 3, vastgestelde formule”.

### Artikel 6

12. In artikel 6, tweede lid, van het ontwerp schrijve men “weerlegd” (in plaats van “omgekeerd”).

### Artikel 9

13. In artikel 9, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat het geleende kapitaal wordt beperkt overeenkomstig de in de bepaling vastgestelde formule “wanneer de aanvrager de toepassing van artikel 5, § 2 vraagt” en hij de huurovereenkomst met andere personen heeft gesloten of zich ertoe verbindt deze met andere personen te sluiten.

In artikel 5, § 2, van het ontwerp wordt evenwel evenmin voorzien in de mogelijkheid dat de aanvrager de toepassing van die bepaling vraagt.

---

<sup>9</sup> Zie dienaangaande evenwel opmerking 13.

Weliswaar wordt in de mogelijkheid voorzien om, wanneer de inkomens van het voorlaatste jaar voorafgaand aan de aanvraag hoger zijn dan het in artikel 5, § 1, van het ontwerp vastgestelde maximumbedrag, en wanneer op het ogenblik van de aanvraag de inkomens lager liggen dan dat maximumbedrag, de huidige inkomens in aanmerking worden genomen (artikel 5, § 2, tweede lid, van het ontwerp). Als het de bedoeling zou zijn om in artikel 9, § 2, van het ontwerp naar die mogelijkheid te verwijzen,<sup>10</sup> dan moet dit worden verduidelijkt.

Hetzelfde geldt voor artikel 13, § 3, van het ontwerp, dat dezelfde zinsnede bevat, en voor artikel 9, § 3, van het ontwerp, waar gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid dat “meerdere aanvragers de afwijking van artikel 5, § 2, aanvragen”.

### Artikel 13

14. In artikel 13, § 1, tweede lid, van het ontwerp schrijve men in de Nederlandse tekst “of”, in plaats van “indien”.

### Artikel 16

15. Artikel 16, § 1, van het ontwerp voorziet in een beroep bij de minister wanneer de hulp is geweigerd of geacht is geweigerd te zijn.

Ofschoon dit beroep logischerwijs lijkt in te houden dat de minister een nieuwe beslissing neemt, doet artikel 16, § 2, van het ontwerp hieromtrent een ambiguïteit ontstaan door te bepalen dat de minister het Woningfonds laat overgaan tot een nieuw onderzoek van het dossier. Bovendien wordt bepaald dat de minister over een totale termijn van eenentwintig kalenderdagen beschikt om “de definitieve beslissing” aan de aanvrager “mee te delen”, zonder dat wordt gepreciseerd wie die beslissing neemt.

Dit moet worden verduidelijkt.

### Artikel 17

16. In artikel 17, eerste lid, van het ontwerp moet worden verwezen naar het besluit *van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering* van 10 december 1998 en moet in de Nederlandse tekst het opschrift van het besluit correct worden aangehaald.

---

<sup>10</sup> Het is allicht niet de bedoeling te verwijzen naar het in artikel 5, § 2, vierde lid, van het ontwerp geregelde geval dat de aanvrager in de onmogelijkheid verkeert om een aanslagbiljet of een fiscaal attest voor te leggen, vermits in dat geval niet wordt afgeweken van de in artikel 5, § 2, eerste lid, van het ontwerp bepaalde regel.

### Artikel 18

17. In artikel 18, eerste en tweede lid, van het ontwerp moet worden verwezen naar “afdeling 2 van hoofdstuk 3” (in plaats van “afdeling 2”).

\*

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

\*

### PORTÉE DU PROJET

2. Selon l'article 112, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, de l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du logement' (ci-après : le Code bruxellois du logement), « le Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale » (ci-après : le Fonds du logement) fournit aux personnes à revenus faibles ou modestes les moyens de constituer la garantie locative aux conditions fixées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Selon l'article 117, § 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement, la Région de Bruxelles-Capitale consent au Fonds du logement une avance récupérable sans intérêt destinée à permettre l'octroi d'une aide à la constitution de la garantie locative. Le Gouvernement arrête les conditions d'accès ainsi que les modalités d'octroi des crédits et cautionnements que le Fonds octroie à l'aide des fonds mis à disposition, et les conditions de remboursement des crédits par les bénéficiaires ou des sommes payées à titre de caution par le Fonds <sup>1</sup>.

Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de donner exécution aux dispositions précitées. À cet effet, le Fonds du logement est autorisé à offrir une aide aux personnes à revenus faibles ou modestes en vue de la constitution d'une garantie locative (article 2 du projet). Le projet détermine les conditions d'octroi de l'aide (articles 3 à 5), ainsi que les personnes qui sont exclues du bénéfice de celle-ci (article 7). Le projet prévoit également sous quelles formes l'aide peut être accordée, à savoir un crédit à la consommation consenti par le Fonds conformément au Livre VII, titre 4, chapitre 1<sup>er</sup>, du Code de droit économique, (articles 8 et 9), ou une intervention du Fonds régional d'aide à la constitution d'une garantie locative, le fonds BRUGAL (articles 10 à 13). En outre, le projet règle la procédure de demande et prévoit un recours auprès du ministre ou du secrétaire d'État chargé du Logement (ci-après : le ministre), lorsque l'aide est refusée ou réputée refusée (articles 14 à 16).

L'arrêté envisagé se substitue à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 1998 'portant exécution de l'ordonnance du 16 juillet 1998 organisant une aide régionale à la constitution de garantie locative en matière de logement', qui est abrogé (article 17).

L'arrêté envisagé entre en vigueur un mois après sa publication, à l'exception de la section 2 du chapitre 3, qui entre en vigueur à une date arrêtée par le ministre (article 18).

---

<sup>1</sup> Article 117, § 8, du Code bruxellois du Logement.

## COMPÉTENCE

3.1. L'article 12, § 2, du projet dispose que le bénéficiaire est dispensé du paiement de la contribution que le membre adhérent doit normalement payer au fond BRUGAL, lorsqu'un CPAS se porte caution auprès du Fonds du logement en vue de garantir le remboursement de l'aide en application de l'article 13, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté envisagé. Un accord-cadre est conclu entre le Fonds du logement et les CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale afin de déterminer les modalités d'intervention des CPAS. Aux termes de l'article 14 du projet, la demande d'aide peut notamment être introduite par l'intermédiaire d'un CPAS situé en Région de Bruxelles-Capitale.

3.2. Dans le cadre de leur compétence en matière de logement, les régions ne sont pas compétentes pour confier certaines missions aux CPAS, dès lors que, sous réserve des exceptions inscrites à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup>, a) à d), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', la politique d'aide sociale, y compris les règles organiques relatives aux CPAS, relève de la compétence des communautés et, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, de celle de la Commission communautaire commune. À cet égard, concernant des projets de réglementation apparentés, le Conseil d'État a déjà par le passé émis des critiques à propos des obligations imposées aux CPAS de procéder à une enquête sociale<sup>2</sup>, d'assurer un accompagnement social<sup>3</sup>, d'accorder des secours à des familles en difficulté de paiement<sup>4</sup>, ou de s'assurer du caractère complet d'une demande d'allocation de loyer introduite auprès du CPAS et de la communiquer ensuite à l'administration<sup>5</sup>, sauf à considérer que, conformément aux règles relatives à la répartition des compétences et au financement, un accord de coopération a été conclu à ce sujet avec la Commission communautaire commune<sup>6</sup>.

3.3. Le cas échéant, en créant un fondement juridique habilitant le gouvernement à charger les CPAS de telles missions (voir observation 4.3), le législateur régional bruxellois pourrait invoquer les pouvoirs implicites visés à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

---

<sup>2</sup> Voir notamment avis C.E. 20.111/1/V du 13 septembre 1990 sur un projet devenu notamment l'ordonnance du 11 juillet 1991 'relative au droit à la fourniture minimale d'électricité', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 1990-91, n° A-103/1, (p. 10), p. 11 ; avis C.E. 40.745/3 du 11 juillet 2006 sur un projet devenu l'ordonnance du 14 décembre 2006 'modifiant les ordonnances du 19 juillet 2001 et du 1<sup>er</sup> avril 2004 relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale et abrogeant l'ordonnance du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité et l'ordonnance du 11 mars 1999 établissant des mesures de prévention des coupures de gaz à usage domestique', *Doc. parl.*, Parl. Brux.-Cap., 2006-07, n° A-308/1, (p. 97), p. 99.

<sup>3</sup> Avis C.E. 25.535/8 du 18 septembre 1996 sur un projet devenu le décret de la Communauté flamande du 20 décembre 1996 'tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water', *Doc. parl.*, Parl. fl., 1996-97, n° 442/1, (p. 25), pp. 30-31, n° 2.2.

<sup>4</sup> Avis C.E. 41.402/3 du 3 octobre 2006 sur un projet devenu également l'ordonnance du 14 décembre 2006 précitée, *Doc. parl.*, Parl. Brux.-Cap., 2006-07, n° A-308/1, (p. 97), p. 99, n° 4.

<sup>5</sup> Avis C.E. 58.507/3 du 16 décembre 2015 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 février 2016 'modifiant l'arrêté du 13 février 2014 instituant une allocation loyer pour les candidats-locataires inscrits sur les listes du logement social et l'arrêté du 28 novembre 2013 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale instituant une allocation de relogement', n°s 3.1 à 3.4.

<sup>6</sup> Avis C.E. 49.492/3 du 27 avril 2011 sur un projet devenu l'ordonnance du 20 juillet 2011 'modifiant l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Brux.-Cap., 2010-11, n° A-202/1, (p. 69), pp. 72-73, n° 4.3.

Cela signifie toutefois que les conditions d'application de cet article doivent être remplies, à savoir que l'empiètement sur la compétence de la Commission communautaire commune est nécessaire à l'exercice des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière n'est que marginale.

En ce qui concerne l'article 14 du projet, on peut en tout cas douter du respect de la condition de nécessité. Selon l'article 60, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique 'des centres publics d'action sociale', le CPAS fournit tous conseils et renseignements utiles et effectue les démarches de nature à procurer aux intéressés tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre dans le cadre de la législation belge ou étrangère. Sur la base de cet article, le CPAS peut de toute façon déjà introduire une demande d'aide à la constitution d'une garantie locative, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'en encore le préciser expressément.

### FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. L'arrêté en projet trouve en principe un fondement juridique dans les articles 112, § 1<sup>er</sup>, 5°, et 117 du Code bruxellois du logement, sous réserve de ce qui sera observé ci-dessous.

4.2. Selon l'article 2, § 2, alinéa 2, de l'arrêté en projet, l'aide visée à la section 2 du chapitre « III » (lire : 3), à savoir l'intervention du Fonds BRUGAL, est financée par les contributions visées à l'article 13 de l'arrêté en projet et l'avance récupérable visée à l'article 117, § 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

Comme il a été mentionné (voir l'observation 2), l'article 117, § 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement dispose que la Région de Bruxelles-Capitale consent au Fonds du logement une avance récupérable sans intérêt destinée à permettre l'octroi d'une aide à la constitution de la garantie locative. Il découle cependant de l'article 117, § 2, de ce même code qu'avec les sommes ainsi mises à disposition, le Fonds du logement octroie « des crédits ou des cautionnements bancaires » à des personnes en difficulté de constituer la garantie locative exigée par leur bailleur. Cette disposition ne fait pas état d'une aide sous la forme d'un fonds mutuelliste.

Bien que conformément à l'article 112, § 1<sup>er</sup>, 5°, du Code bruxellois du logement, l'intervention du Fonds du logement pour constituer la garantie locative puisse prendre la forme, notamment, d'un fonds mutuelliste, il découle de ce qui précède que le Fonds du logement ne peut pas financer ce fonds au moyen de l'avance récupérable sans intérêt prévue à l'article 117, § 1<sup>er</sup>, de ce même code. À l'article 2, § 2, alinéa 2, de l'arrêté en projet, on supprimera par conséquent le membre de phrase « et l'avance récupérable visée à l'article 117, § 1<sup>er</sup>, du Code ».

Pour que l'aide puisse prendre la forme d'un fonds mutuelliste financé par l'avance récupérable sans intérêt prévue à l'article 117, § 1<sup>er</sup>, de ce même code, il faut préalablement modifier l'article 117, § 2, du Code bruxellois du logement, de sorte qu'outre des crédits ou des cautionnements bancaires, cette disposition mentionne également le fonds mutuelliste.

4.3. Outre le fait que la mission que les articles 12, § 2, et 14 de l'arrêté en projet prévoient ne se concilie pas avec les règles répartitrices de compétences (voir les observations 3.1 à 3), ces dispositions sont dépourvues de fondement juridique en ce qui concerne cette mission.

Il est vrai que l'article 117, § 4, du Code bruxellois du logement dispose que, par convention approuvée par le Gouvernement, le Fonds du logement peut déléguer au CPAS d'une commune notamment les tâches relatives au suivi administratif et social des dossiers. Mais, indépendamment même du fait que cette disposition ne comporte pas de délégation au gouvernement, c'est au Fonds du logement, et non pas au gouvernement, qu'il appartient de déléguer au CPAS les tâches que mentionne cette disposition.

Interrogé sur le point de savoir quelle est alors la disposition qui procure effectivement un fondement juridique aux articles 12, § 2, et 14 de l'arrêté en projet, le délégué se réfère, d'une part, aux « règles générales du code civil (article 2011 et ss) » et, d'autre part, à l'article 60, § 2, précité, de la loi organique du 8 juillet 1976. Ces dispositions ne comportent cependant pas davantage de délégation au gouvernement <sup>7</sup>.

L'article 117, § 8, du Code bruxellois du logement, selon lequel le gouvernement arrête les conditions d'accès ainsi que les modalités d'octroi des crédits et cautionnements que le Fonds consent à l'aide des moyens mis à disposition, de même que les conditions de remboursement des crédits par les bénéficiaires ou des sommes payées à titre de caution par le Fonds, ne procure pas de fondement juridique aux dispositions précitées. Une délégation à ce point générale n'est en effet pas suffisante pour charger le CPAS des tâches que prévoient ces dispositions. Un arrêté qui attribue certaines tâches aux CPAS doit trouver un fondement juridique dans une disposition spécifique d'une ordonnance. En outre, l'article 12, § 2, de l'arrêté en projet concerne l'aide sous la forme d'un fonds mutuelliste, et non sous la forme de prêts ou de garanties.

### FORMALITÉS

5. Selon le délégué, un « test gender » au sens de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' n'a pas encore été réalisé. À ce sujet, il a déclaré ce qui suit :

« En ce qui concerne le test de genre, celui-ci sera présenté au Gouvernement en même temps que la dernière lecture du projet d'arrêté ».

Il appartient aux auteurs du projet de veiller à l'accomplissement de la formalité prescrite préalablement à l'adoption du texte en projet.

Si l'accomplissement des formalités précitées devait donner lieu à des modifications du projet, il y aurait lieu de soumettre à nouveau les dispositions modifiées pour avis au Conseil d'État.

---

<sup>7</sup> Seul l'article 2043*quinquies*, § 4, du Code civil comporte une délégation au Roi, laquelle est toutefois dénuée de pertinence pour le dispositif en projet.

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES

6.1 Le projet accorde plusieurs délégations de pouvoir réglementaire au Fonds du logement. C'est ainsi que ce dernier est habilité, moyennant l'accord du ministre, à modifier les montants visés à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté envisagé (article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5, du projet), à déterminer les conditions permettant d'accorder des dérogations aux motifs d'exclusion prévus à l'article 7, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de l'arrêté envisagé (article 7, § 3, du projet), à rédiger un modèle de contrat de crédit (article 8, alinéa 2, du projet), à conclure un accord-cadre avec les CPAS afin de déterminer les modalités d'intervention de ceux-ci (article 12, § 2, alinéa 2, du projet), à fixer, en accord avec le ministre, une grille des montants des contributions lors de l'adhésion au fonds BRUGAL (article 12, § 3, alinéa 5, du projet), et à arrêter un formulaire-type au moyen duquel la demande d'aide doit être introduite, en précisant les pièces qu'il y a lieu d'y joindre (article 14 du projet).

Au sujet de ces dispositions, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Les passages du projet d'arrêté évoqués dans la question permettent toutefois à la Région d'une part de fixer une limite au pouvoir du Fonds de fixer les conditions de son action et, d'autre part, d'exercer un contrôle sur celles-ci. C'est l'expression du partenariat entre le Fonds et la Région ».

6.2. L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public, en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que pour des raisons pratiques et dans la mesure où elles ont une portée très limitée ou principalement technique et non politique et où il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause.

6.3. Il semble en tout cas que, pour un certain nombre des dispositions précitées, ces conditions ne sont pas remplies. Ainsi, le pouvoir, moyennant l'accord du ministre, de modifier les montants visés à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté envisagé (article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5, du projet), et de déterminer les conditions permettant d'accorder des dérogations aux motifs d'exclusion prévus à l'article 7, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de l'arrêté envisagé (article 7, § 3, du projet) signifie que le Fonds du Logement est habilité à modifier les catégories de personnes qui peuvent bénéficier de l'aide à la constitution d'un garantie locative. Il est difficile de considérer qu'il s'agit de mesures dont la portée est très limitée ou principalement technique et non politique.

Ces réglementations sont au contraire d'une telle importance, qu'elles ne pourraient même pas être confiées au ministre. Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà relevé à plusieurs reprises dans le passé, l'attribution, par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'un pouvoir réglementaire à l'un de ses membres ne peut en effet être considérée comme admissible que pour autant que cette délégation ne concerne que des règles de détail ou d'un intérêt limité. En l'absence de critères auxquels le ministre devrait avoir égard pour déterminer les modifications visées à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5, du projet et les conditions visées à

l'article 7, § 3, de celui-ci, il ne s'agirait en l'occurrence pas non plus de règles de détail ou d'un intérêt limité.

6.4. En ce qui concerne le pouvoir du Fonds du logement de fixer, en accord avec le ministre, une grille des montants des contributions lors de l'adhésion au fonds BRUGAL (article 12, § 3, alinéa 5, du projet), il faut observer qu'étant donné que l'accord du ministre est requis, et que l'on ne peut par conséquent y déroger en l'occurrence, les dispositions en projet impliquent en réalité que c'est le ministre qui prend la décision.

Mieux vaudrait dès lors remplacer le dispositif en projet par une délégation au ministre. Dans ce cas, une telle délégation est effectivement admissible, dès lors que l'article 12, § 3, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, du projet, précise les montants maxima dont il faut tenir compte pour fixer la grille des montants<sup>8</sup>.

7. Il découle de l'article 18, alinéas 2 et 3, du projet que la section 2 du chapitre 3 entre en vigueur à la date arrêtée par le ministre et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2018, à l'exception de l'article 12, § 2, qui entre en vigueur à la date arrêtée par le ministre, après conclusion de l'accord-cadre mentionné au deuxième alinéa de cette disposition.

Cette compétence ne peut pas être déléguée à un ministre, la date à laquelle le dispositif en projet entre en vigueur n'étant pas une matière accessoire ou de détail, mais un élément essentiel de ce dispositif.

8. Les articles 15, alinéa 2, et 16, § 3, du projet disposent, qu'en l'absence de décision dans le délai sur une demande d'aide ou sur un recours contre un refus d'aide, la demande est réputée (définitivement) refusée.

On recourt ainsi au procédé de la décision de refus tacite.

L'utilisation du procédé de la décision de refus tacite soulève de nombreuses objections. Ainsi, tout d'abord, un tel procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une décision écrite, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes quant à l'administration de la preuve, et parce qu'en principe une décision tacite ne sera pas notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions expresses, avec toutes les conséquences qui en découlent en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites. Plus particulièrement, le procédé de la décision tacite risque de ce fait d'impliquer également davantage une violation des intérêts de tiers, lesquels sont susceptibles d'être affectés d'une manière certes implicite, mais non moins importante. Par ailleurs, le procédé de la décision tacite est susceptible de se heurter à l'intérêt général dans la mesure où un tel procédé peut emporter que certaines décisions soient prises de manière implicite sans s'accompagner d'une préparation minutieuse ni d'une mise en balance de tous les intérêts en présence. Enfin, ces décisions sont forcément dépourvues de motivation formelle, ce qui risque d'entraver le contrôle de légalité.

---

<sup>8</sup> À la différence de la disposition énoncée à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5, du projet, qui prévoit également l'accord du ministre, mais qui comporte une réglementation d'une importance telle que, pour les motifs exposés dans l'observation 6.3, la délégation au Fonds du logement ne peut pas être remplacée par une délégation au ministre.

Il est dès lors préférable de revoir les articles 15, alinéa 2, et 16, § 3, du projet sur ce point.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

9.1. Le premier alinéa du préambule ne doit pas viser les articles 111 à 119 du Code bruxellois du logement, mais seulement les articles 112, § 1<sup>er</sup>, 5°, et 117 de ce même code.

9.2. Après le premier alinéa du préambule, on insérera un alinéa faisant référence à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 1998 à abroger.

9.3. Le deuxième alinéa du préambule, qui devient le troisième, doit également mentionner l'avis de l'Inspection des finances du 1<sup>er</sup> juillet 2017 et le troisième alinéa du préambule, qui devient le quatrième alinéa, doit également mentionner l'accord budgétaire du 8 juin 2017.

9.4. Après le quatrième alinéa du préambule, qui devient le cinquième, il faut insérer un alinéa faisant référence au rapport d'évaluation visé dans l'ordonnance du 29 mars 2012 (le « test de genre »).

9.5. L'avis du Conseil d'État étant demandé dans un délai de trente jours, le cinquième alinéa du préambule, qui devient le septième, visera l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois sur le Conseil d'État.

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

10. L'article 1<sup>er</sup>, 11°, du projet définit la notion de « bail ». La définition de cette notion comporte un certain nombre d'éléments normatifs, telles la durée de la location, la situation de l'habitation sur laquelle doit porter le contrat, et la destination de cette habitation.

De tels éléments normatifs n'ont pas leur place dans une définition. Mieux vaudrait dès lors intégrer ces éléments dans l'article 4 du projet, auquel l'article 1<sup>er</sup>, 11°, de l'arrêté envisagé peut alors faire référence.

### Article 5

11. Selon l'article 5, § 3, du projet, le demandeur peut, pour la détermination de ses revenus, demander à être considéré comme une personne isolée « [l]orsqu'il réclame l'application de l'article 9, § 2, ou 13, § 3 ».

Les articles 9, §2, et 13, § 3, du projet ne prévoient toutefois pas la possibilité pour le demandeur de solliciter l'application de ces dispositions. Il est seulement précisé que « lorsque

le demandeur sollicite l'application de l'article 5, § 2 »<sup>9</sup>, et qu'il a conclu ou s'engage à conclure le bail avec d'autres personnes, le Fonds limite le capital prêté ou l'aide conformément à la formule fixée dans les dispositions.

À l'article 5, § 3, du projet, on remplacera dès lors le membre de phrase cité par les mots « lorsque le capital prêté ou l'aide fixée est limitée conformément à la formule prévue aux articles 9, § 2, et 13, § 3 ».

### Article 6

12. À l'article 6, alinéa 2, du projet, on écrira « réfutées » (au lieu de « renversées »).

### Article 9

13. L'article 9, § 2, du projet dispose que le capital prêté est limité conformément à la formule inscrite dans la disposition « lorsque le demandeur sollicite l'application de l'article 5, § 2 », et qu'il a conclu ou s'engage à conclure le bail avec d'autres personnes.

L'article 5, §2, du projet ne prévoit toutefois pas non plus la possibilité pour le demandeur de solliciter l'application de cette disposition.

Il est vrai que la possibilité est prévue de prendre les revenus actuels en considération, lorsque les revenus de l'avant-dernière année qui précède celle de la demande sont supérieurs au montant maximal fixé en application de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, du projet, et lorsqu'au moment de la demande les revenus sont inférieurs à ce montant maximal (article 5, § 2, alinéa 2, du projet). Si, à l'article 9, § 2, du projet, l'intention est de faire référence à cette possibilité<sup>10</sup>, il faut le préciser.

Il en va de même pour l'article 13, § 3, du projet, qui comporte le même membre de phrase, et pour l'article 9, § 3, du projet, qui fait état de la possibilité que « plusieurs demandeurs sollicitent la dérogation de l'article 5, § 2 ».

### Article 13

14. Dans le texte néerlandais de l'article 13, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet, on écrira « of », au lieu de « indien ».

---

<sup>9</sup> Voir toutefois à ce sujet l'observation 13.

<sup>10</sup> L'intention des auteurs n'est vraisemblablement pas de faire référence au cas réglé à l'article 5, § 2, alinéa 4, du projet, dans lequel le demandeur se trouve dans l'impossibilité de produire un avertissement-extrait de rôle ou une attestation fiscale, dès lors qu'il n'est alors pas dérogé à la règle fixée à l'article 5, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet.

### Article 16

15. L'article 16, § 1<sup>er</sup>, du projet prévoit un recours auprès du ministre lorsque l'aide a été refusée ou est réputée avoir été refusée.

Bien que ce recours semble logiquement impliquer que le ministre prend une nouvelle décision, l'article 16, § 2, du projet fait naître une ambiguïté à ce sujet en précisant que le ministre fait procéder à un réexamen du dossier par le Fonds du logement. Il est en outre prévu que le ministre dispose d'un délai total de vingt-et-un jours civils pour communiquer « la décision définitive » au demandeur, sans qu'il soit précisé qui prend cette décision.

Il convient de préciser ce point.

### Article 17

16. L'article 17, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet doit faire référence à l'arrêté *du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale* du 10 décembre 1998 et le texte néerlandais doit citer correctement l'intitulé de l'arrêté.

### Article 18

17. L'article 18, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, du projet doit viser la « section 2 du chapitre 3 » (au lieu de la « section 2 »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT