



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.416/3
van 10 juni 2021

avis 69.416/3
du 10 juin 2021

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot invoering van
een huurtoelage'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'instituant
une allocation de loyer'

Op 17 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot invoering van een huurtoelage’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juni 2021.

*

Le 17 mai 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘instituant une allocation de loyer’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 8 juin 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juin 2021.

*

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 van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe in een huurtoelage te voorzien die wordt toegekend voor een hernieuwbare periode van vijf jaar (artikel 2 van het ontwerp). De toekenningsvoorwaarden worden bepaald (artikel 3), evenals het bedrag van de huurtoelage (artikel 4) en de periodiciteit waarmee de huurtoelage wordt toegekend (artikel 5). Tevens wordt in een aantal gevallen voorzien waarin het recht op de huurtoelage vervalt (artikel 6).

Voorts worden de procedures voor de indiening (artikelen 7 en 8) en de behandeling (artikel 9) van de aanvragen geregeld, evenals de betaling van de huurtoelage (artikel 15). Ook wordt in de mogelijkheid voorzien van de overdracht van het recht op huurtoelage in geval van overlijden (artikel 10) en worden de gevallen van scheiding (artikel 11) en van verhuis (artikelen 12 en 13) geregeld. Na een periode van vijf jaar wordt de hernieuwing van de toekenning van de toelage onderzocht (artikel 14).

Vervolgens wordt het beroep geregeld tegen beslissingen van het bestuur¹ inzake de huurtoelage (artikel 16), wordt voorzien in een aantal verbintenissen die de aanvrager moet aangaan (artikel 17) en in sancties in geval van een onjuiste of onvolledige verklaring of de niet-naleving van de voorwaarden en verplichtingen die voortvloeien uit het te nemen besluit (artikel 18).

Ten slotte wordt de indexatie van het bedrag van de huurtoelage geregeld (artikel 19), evenals de wijze van communicatie met het bestuur (artikel 20).

Het te nemen besluit komt in de plaats van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 februari 2014 ‘tot instelling van een huurtoelage voor de kandidaat-huurders die ingeschreven staan op de lijsten van de sociale huisvesting’ en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 mei 2019 ‘houdende uitvoering van de ordonnantie van 21 december 2018 tot invoering van een huisvestingstoelage in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, die worden opgeheven (artikelen 21 en 22). Het treedt in werking op een door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de regering) te bepalen datum (artikel 23).

¹ Dit is “Brussel Huisvesting van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel”: zie artikel 1, 2°, van het ontwerp.

RECHTSGROND

3.1. In zoverre het ertoe strekt de huurtoelage te regelen, vindt het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 166, 169 en 170 van de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’ (hierna: de Brusselse Huisvestingscode). In die bepalingen wordt de regering gemachtigd om de voorwaarden te bepalen waaronder het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan de gezinnen een tegemoetkoming in de huur kan toekennen, om de toekenningsvoorwaarden en de regels voor de berekening van de tegemoetkomingen vast te stellen en om de toekenningsprocedure vast te stellen.

3.2. Uit het derde lid van de aanhef van het ontwerp blijkt dat ook rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 167 en 168 van de Brusselse Huisvestingscode.

Artikel 167 van de Brusselse Huisvestingscode heeft evenwel betrekking op de leningen en de waarborgen bestemd voor de samenstelling van een huurwaarborg, hetgeen niet wordt geregeld in het ontwerp. In artikel 168 van de Brusselse Huisvestingscode wordt de vorm bepaald waarin tegemoetkomingen kunnen worden toegekend, maar die bepaling bevat geen machtiging aan de regering.

Bijgevolg bieden de voormelde artikelen van de Brusselse Huisvestingscode geen rechtsgrond voor het ontwerp.

3.3. Voor artikel 22 van het ontwerp, dat ertoe strekt het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 mei 2019 op te heffen, kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, in samenhang gelezen met de aan te nemen ordonnantie ‘tot opheffing van de ordonnantie van 21 december 2018 tot invoering van een huisvestingstoelage in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ waarvan het voorontwerp samen met het thans voorliggende ontwerp voor advies aan de Raad van State is voorgelegd (adviesaanvraag 69.417/3).

Vermits het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 mei 2019 strekt tot uitvoering van de ordonnantie van 21 december 2018 ‘tot invoering van een huisvestingstoelage in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, tot opheffing waarvan het voormelde voorontwerp strekt, vermag de regering na de opheffing van die ordonnantie op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid ook het uitvoeringsbesluit ervan opheffen.

Wel zal met het nemen van artikel 22 van het ontwerp moeten worden gewacht tot de voormelde ordonnantie die strekt tot opheffing van de ordonnantie van 21 december 2018 is aangenomen. Zolang dat niet is gebeurd, is de regering immers verplicht uitvoering te geven aan de ordonnantie van 21 december 2018, zonder haar ooit te mogen schorsen of vrijstelling van haar uitvoering te mogen verlenen².

² Zie immers artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3.4. In de aanhef wordt ook nog verwezen naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 juli 2019 ‘tot vaststelling van de verdeling van de bevoegdheden tussen de ministers van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering’. Dat besluit biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp en wordt er ook niet door gewijzigd, zodat er niet moet naar worden verwezen in de aanhef ervan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. De aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen hiervoor over de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt. Zo moet in het derde lid van de aanhef enkel worden verwezen naar de artikelen 166, 169 en 170 van de Brusselse Huisvestingscode en moet het vierde lid van de aanhef worden weggelaten.

4.2. In de aanhef moet worden verwezen naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 februari 2014 en naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 mei 2019, tot opheffing waarvan het ontwerp strekt.

Artikel 1

5.1. In artikel 1, 6°, van het ontwerp wordt het begrip “Huishouden” gedefinieerd als volgt:

“de persoon die alleen woont of de al dan niet verwante personen die, op de dag waarop de aanvraag wordt ingediend, of bij hernieuwing op de dag volgend op de laatste dag van de vervallen periode, onder hetzelfde dak plegen te wonen en hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen;”

Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

5.2. Vooreerst moet in de Nederlandse tekst van het ontwerp gewag worden gemaakt van “gezin” (in plaats van: “Huishouden”) teneinde de gehanteerde terminologie in overeenstemming te brengen met hetgeen in artikel 166 van de Brusselse Huisvestingscode wordt bepaald.

5.3. Vervolgens moet erop worden gewezen dat luidens artikel 2, § 1, 6°, van de Brusselse Huisvestingscode voor de toepassing van deze ordonnantie onder het begrip “gezin” wordt verstaan:

“de persoon die alleen woont of de al dan niet verwante personen die onder hetzelfde dak plegen te wonen en hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen”.

Vermits het te nemen besluit strekt tot toepassing van de Brusselse Huisvestingscode, werkt die definitie door naar dat besluit en is het niet nodig om het begrip “gezin” nog eens te definiëren.

Daarbij komt nog dat de definitie in artikel 1, 6°, van het ontwerp niet volledig spoort met die van artikel 2, § 1, 6°, van de Brusselse Huisvestingscode. De zinsnede “, op de dag waarop de aanvraag wordt ingediend, of bij hernieuwing op de dag volgend op de laatste dag van de vervallen periode,” komt in de laatst vermelde bepaling niet voor. Indien de definitie in artikel 1, 6°, van het ontwerp wordt behouden zal ze alleszins in overeenstemming moeten worden gebracht met die in artikel 2, § 1, 6°, van de Brusselse Huisvestingscode.

Artikel 9

6. Uit artikel 9, § 3, eerste lid, van het ontwerp vloeit voort dat het bestuur de termijn bepaalt waarover de aanvrager beschikt om desgevallend zijn aanvraag aan te vullen. In paragraaf 5 van hetzelfde artikel wordt evenwel bepaald dat indien de aanvrager de gevraagde bewijsstukken niet heeft overgemaakt *binnen 60 dagen na de verzendingsdatum van de brief* waarbij het bestuur om aanvullingen vraagt, de aanvraag onontvankelijk wordt verklaard.

Indien het bestuur evenwel een termijn van meer dan zestig dagen zou bepalen om de gevraagde aanvullingen te bezorgen, kan niet worden aanvaard dat de aanvraag na zestig dagen zou worden onontvankelijk verklaard. Omgekeerd lijkt het weinig zinvol dat het bestuur een kortere termijn dan zestig dagen zou bepalen, als de overschrijding van die termijn door de aanvrager toch zonder gevolgen zou blijven.

Gelet hierop kan ofwel de termijn om aanvullingen te bezorgen in artikel 9, § 3, eerste lid, zelf worden bepaald, waarbij dan in paragraaf 5 kan worden bepaald dat de overschrijding van die termijn tot de onontvankelijkheid van de aanvraag leidt, ofwel moet in paragraaf 5 worden bepaald dat de aanvraag onontvankelijk wordt verklaard indien de aanvrager de gevraagde bewijsstukken niet binnen de door het bestuur bepaalde termijn heeft overgemaakt.

Artikel 10

7.1.1. In artikel 10 van het ontwerp wordt bepaald dat “[i]n afwijking van artikel 6, § 2, ii),” in geval van overlijden van de begunstigde tijdens de periode waarin de huurtoelage wordt uitgekeerd, het recht op de huurtoelage kan worden overgedragen aan een meerderjarig lid van het huishouden (lees: gezin) die de referentiepersoon geworden is op de wachtlijst van de kandidaat-huurders voor sociale huisvesting. De aanvraag voor overdracht moet aan het bestuur worden betekend binnen de zes maanden na de overlijdensdatum van de begunstigde.

7.1.2. Artikel 6, § 2, ii), van het ontwerp, waarnaar die bepaling verwijst, voorziet in de opschorting van de huurtoelage bij het overlijden van de begunstigde. Luidens paragraaf 3, ii), van dat artikel wordt de opschorting evenwel opgeheven indien een ander lid van het huishouden (lees: gezin) referentiepersoon wordt in de Gewestelijke gegevensbank.

Vermits zowel in het geval bedoeld in artikel 6, § 3, als in het geval bedoeld in artikel 10 van het ontwerp een lid van het gezin referentiepersoon wordt, rijst de vraag hoe beide regelingen zich tot elkaar verhouden. Deze vraag klemmt des te meer nu in artikel 10 van het ontwerp in een aanvraag tot overdracht wordt voorzien, terwijl dat niet het geval is in artikel 6,

§ 3. Bovendien kan die overdracht gedurende zes maanden vanaf de datum van het overlijden van de begunstigde worden aangevraagd, terwijl uit artikel 6, § 5, van het ontwerp voortvloeit dat indien de opschorting gehandhaafd blijft gedurende zes opeenvolgende maanden, het recht op de huurtoelage van rechtswege uitdooft.

In het licht hiervan moet artikel 10 van het ontwerp worden herzien. Desgevallend zouden de in die bepaling vervatte regelingen, zoals die van de aanvraag tot overdracht, in artikel 6 van het ontwerp kunnen worden geïntegreerd.

7.2. Vermits artikel 10 van het ontwerp slechts één paragraaf telt, moet, indien die bepaling wordt behouden (zie opmerking 7.1), de vermelding “§ 1.” worden weggelaten.

Hetzelfde geldt voor artikel 22 van het ontwerp.

Artikel 13

8. Artikel 13 van het ontwerp bevat verschillende bepalingen waarvan sommige betrekking hebben op de verhuis (eerste en vierde lid), sommige op de overdracht (derde lid), en sommige op beide (vijfde lid).

In het tweede lid, naar luid waarvan tijdens het onderzoek naar het respecteren van de toekenningsvoorwaarden, de betaling van de toelage wordt gehandhaafd, wordt niet gepreciseerd welk geval wordt bedoeld. Dit moet worden verduidelijkt.

Voorts doet de precisering dat in geval van verhuis “aan de bepalingen van artikel 3, § 3” moet worden voldaan en dat de procedure bedoeld in artikel 9 van toepassing is, verschillende vragen rijzen: is bij overdracht de procedure van artikel 9 dan niet van toepassing? Moet bij verhuis niet worden voldaan aan de bepalingen van artikel 3, § 2, die betrekking hebben op de aanvrager?

Die laatste vraag rijst *mutatis mutandis* ten aanzien van artikel 13, derde lid, van het ontwerp, naar luid waarvan in geval van overdracht aan de bepalingen van artikel 3, § 2, 4° tot 6°, moet worden voldaan.

De structuur van artikel 13 moet dan ook worden herbekeken zodat de draagwijdte van elk van de erin vervatte bepalingen duidelijker wordt.

Artikel 16

9. Naar luid van artikel 16, § 4, van het ontwerp wordt bij gebrek aan een beslissing binnen de termijn bepaald in paragraaf 2, desgevallend verlengd overeenkomstig paragraaf 3, de aangevochten beslissing bevestigd.

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

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft reeds herhaaldelijk opgemerkt dat aan stilzwijgende besluitvorming een aantal nadelen zijn verbonden, inzonderheid wanneer, zoals hier het geval is, de stilzwijgende beslissing in het nadeel van de betrokkene is. 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 verstreckende 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.

Artikel 16, § 4, van het ontwerp wordt dan ook op dit punt het best herzien.

Artikel 18

10. Op grond van artikel 18, § 2, van het ontwerp kan het bestuur een administratieve boete opleggen van 1.000 euro aan iedereen aan wie de huurtoelage ten onrechte betaald werd, als bewezen kan worden dat die persoon frauduleus gehandeld of gelogen heeft, in het kader van de toekenning of het behoud van deze toelage.

Artikel 190 van de Brusselse Huisvestingscode bepaalt evenwel het volgende:

“Als de toekenningsvoorwaarden voor de tegemoetkomingen bedoeld in de hoofdstukken 1 en 2 van deze titel niet worden nageleefd, dan kan de Regering of de hiertoe gemachtigde ambtenaar eisen dat deze terugbetaald worden, verhoogd met een administratieve boete die overeenstemt met minstens 10 % van het totale toegekende bedrag dat moet worden terugbetaald en ten hoogste 50 % van dit bedrag. Indien de voornoemde bedragen niet vrijwillig en binnen de termijnen, bepaald door de Regering of de gemachtigd ambtenaar, betaald worden kan de door de Regering te dien einde aangewezen ambtenaar een dwangbevel uitvaardigen. Het uitgevaardigde dwangbevel wordt door de voornoemde ambtenaar gevisieerd en uitvoerbaar verklaard.”

Gelet hierop kan enkel worden voorzien in een administratieve boete van minstens 10 percent en hoogstens 50 percent boven de terug te betalen tegemoetkoming. Het ontwerp moet in deze zin worden aangepast.

Artikel 23

11. In de plaats van in artikel 23 van het ontwerp te bepalen dat het te nemen besluit in werking treedt op een datum bepaald door de regering, zou de ondertekening van het te nemen besluit beter worden uitgesteld, allicht tot na de aanneming van de in opmerking 3.3 vermelde

ordonnantie, zodat de inwerkingtreding alsnog rechtstreeks kan worden geregeld in de ontworpen bepaling (of dat kan worden volstaan met de algemene regeling van de inwerkingtreding, in welk geval de ontworpen bepaling kan worden weggelaten). Aldus hoeven de burgers niet, na kennisneming van het te nemen besluit, nog eens op zoek te gaan naar het besluit waarbij het te nemen besluit in werking is gesteld.

SLOTOPMERKING

12. De Nederlandse tekst van het ontwerp moet nog eens grondig worden nagekeken. Thans is die vertaling gebrekkig. Naast het verkeerd gebruik van het begrip “huishouden” (zie opmerking 5.2), kan bij wijze van voorbeeld op het volgende worden gewezen:

- in het opschrift schrijve men “Brusselse Hoofdstedelijke Regering” (in plaats van “Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”);

- in het achtste lid van de aanhef schrijve men “1 februari” (in plaats van “1^{ste} februari”);

- in het negende lid van de aanhef moet gewag worden gemaakt van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (en niet van “de wetgevende afdeling”);

- in het opschrift van hoofdstuk 11 schrijve men “Diverse bepalingen” (in plaats van “Verschillende bepalingen”).

*

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 d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de prévoir une allocation de loyer octroyée pour une période de cinq ans renouvelable (article 2 du projet). Les conditions d'octroi sont fixées (article 3), ainsi que le montant (article 4) et la périodicité de l'octroi de l'allocation de loyer (article 5). En outre, un certain nombre de cas sont prévus dans lesquels le droit à l'allocation de loyer est supprimé (article 6).

Par ailleurs, le projet règle les procédures d'introduction (articles 7 et 8) et de traitement (article 9) des demandes, ainsi que le paiement de l'allocation de loyer (article 15). Il prévoit également la possibilité de transférer le droit à l'allocation de loyer en cas de décès (article 10) et règle les cas de séparation (article 11) et de déménagement (articles 12 et 13). Le renouvellement de l'octroi de l'allocation est examiné au terme de la période de cinq ans (article 14).

Il règle ensuite le recours contre les décisions de l'administration¹ concernant l'allocation de loyer (article 16), prévoit un certain nombre d'engagements que le demandeur doit contracter (article 17), ainsi que les sanctions en cas de déclaration inexacte ou incomplète ou de non-respect des conditions et obligations découlant de l'arrêté envisagé (article 18).

Enfin, il règle l'indexation du montant de l'allocation de loyer (article 19), ainsi que le mode de communication avec l'administration (article 20).

L'arrêté envisagé se substitue à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 février 2014 'instituant une allocation loyer pour les candidats-locataires inscrits sur les listes du logement social' et à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mai 2019 'portant exécution de l'ordonnance du 21 décembre 2018 visant à établir une allocation de logement en Région de Bruxelles-Capitale', qui sont abrogés (articles 21 et 22). Il entre en vigueur à une date à fixer par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le gouvernement) (article 23).

¹ Il s'agit de « Bruxelles Logement du service public Régional de Bruxelles » : voir l'article 1^{er}, 2^o, du projet.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Dans la mesure où il tend à régler l'allocation de loyer, le projet trouve un fondement juridique dans les articles 166, 169 et 170 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du Logement' (ci-après : le Code bruxellois du logement). Ces dispositions habilitent le gouvernement à fixer les conditions dans lesquelles la Région de Bruxelles-Capitale peut accorder aux ménages une intervention dans le loyer, à fixer les conditions d'octroi et les règles de calcul des aides, ainsi qu'à déterminer la procédure d'octroi.

3.2. Il ressort du troisième alinéa du préambule du projet qu'un fondement juridique est également recherché dans les articles 167 et 168 du Code bruxellois du Logement.

Toutefois, l'article 167 du Code bruxellois du logement concerne les crédits et les cautions destinés à la constitution de la garantie locative, ce que le projet ne règle pas. L'article 168 du Code bruxellois du logement fixe la forme dans laquelle les aides peuvent être accordées, mais cette disposition ne confère pas d'habilitation au gouvernement.

Par conséquent, les articles précités du Code bruxellois du logement ne procurent pas de fondement juridique au projet.

3.3. En ce qui concerne l'article 22 du projet, qui vise à abroger l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mai 2019, on peut invoquer le pouvoir général d'exécution dont dispose le gouvernement en vertu de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', combiné avec l'ordonnance 'abrogeant l'ordonnance du 21 décembre 2018 visant à établir une allocation de logement en Région de Bruxelles-Capitale', dont l'adoption est envisagée, et dont l'avant-projet est soumis pour avis au Conseil d'État en même temps que le projet actuellement à l'examen (demande d'avis 69.417/3).

Dès lors que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mai 2019 a pour objet de pourvoir à l'exécution de l'ordonnance du 21 décembre 2018 'visant à établir une allocation de logement en Région de Bruxelles-Capitale', que l'avant-projet précité vise à abroger, le gouvernement, après l'abrogation de cette ordonnance, peut également abroger l'arrêté d'exécution de celle-ci sur la base du pouvoir général d'exécution.

Toutefois, il faudra attendre que l'ordonnance précitée qui vise à abroger l'ordonnance du 21 décembre 2018 soit adoptée avant de pouvoir adopter l'article 22 du projet. Tant que cette abrogation n'a pas eu lieu, le gouvernement est en effet tenu de donner exécution à l'ordonnance du 21 décembre 2018, sans pouvoir jamais ni la suspendre ni dispenser de son exécution ².

² Voir en effet l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980.

3.4. Le préambule vise également l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 juillet 2019 'fixant la répartition des compétences entre les ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale'. Cet arrêté ne procurant pas de fondement juridique au projet et n'étant pas non plus modifié par lui, il ne doit pas être visé dans son préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4.1. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique du projet. Ainsi, le troisième alinéa du préambule doit uniquement viser les articles 166, 169 et 170 du Code bruxellois du logement et le quatrième alinéa du préambule doit être omis.

4.2. Le préambule doit viser l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 février 2014 et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mai 2019, que le projet tend à abroger.

Article 1^{er}

5.1. L'article 1^{er}, § 6°, du projet définit la notion de « Ménage » comme suit :

« la personne seule ou les personnes, unies ou non par des liens familiaux, qui vivent, au jour de l'introduction de la demande, ou, en cas de renouvellement, au jour suivant le dernier jour de la période échue, habituellement sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères ; ».

À ce propos, il y a lieu de formuler les observations suivantes.

5.2. Tout d'abord, le texte néerlandais du projet doit mentionner « gezin » (au lieu de « Huishouden »), afin d'aligner la terminologie utilisée sur celle de l'article 166 du Code bruxellois du logement.

5.3. Ensuite, il faut relever qu'aux termes de l'article 2, § 1^{er}, 6°, du Code bruxellois du logement, on entend par la notion de « ménage », pour l'application de cette ordonnance, :

« la personne seule ou les personnes, unies ou non par des liens familiaux, qui vivent habituellement sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères ».

Dès lors que l'arrêté envisagé vise à appliquer le Code bruxellois du logement, cette définition se répercute sur cet arrêté et il n'est pas nécessaire de définir une nouvelle fois la notion de « ménage ».

En outre, la définition inscrite à l'article 1^{er}, 6°, du projet, ne se concilie pas en tous points avec celle de l'article 2, § 1^{er}, 6°, du Code bruxellois du logement. Le segment de phrase « , au jour de l'introduction de la demande, ou, en cas de renouvellement, au jour suivant le dernier jour de la période échue, » ne figure pas dans la disposition citée en dernier. Si la définition prévue à l'article 1^{er}, 6°, du projet est maintenue, elle devra en tout cas être mise en conformité avec celle de l'article 2, § 1^{er}, 6°, du Code bruxellois du logement.

Article 9

6. Il découle de l'article 9, § 3, alinéa 1^{er}, du projet, que l'administration fixe le délai dont le demandeur dispose pour compléter, le cas échéant, sa demande. Le paragraphe 5 du même article prévoit cependant que si le demandeur n'a pas transmis les justificatifs demandés *dans un délai de 60 jours à dater de l'envoi de la lettre* par laquelle l'administration demande des compléments, la demande est déclarée irrecevable.

Si toutefois l'administration devait fixer un délai supérieur à soixante jours pour que les compléments demandés lui soient transmis, on ne pourrait pas admettre que la demande soit déclarée irrecevable après soixante jours. À l'inverse, il ne se justifie guère, semble-t-il, que l'administration fixe un délai inférieur à soixante jours, si le dépassement de ce délai par le demandeur reste de toute façon sans conséquence.

Dès lors, soit le délai pour transmettre les compléments peut être déterminé à l'article 9 § 3, alinéa 1^{er}, lui-même, le paragraphe 5 pouvant alors prévoir que le dépassement de ce délai entraîne l'irrecevabilité de la demande, soit le paragraphe 5 doit prévoir que la demande est déclarée irrecevable si le demandeur n'a pas transmis les justificatifs demandés dans le délai fixé par l'administration.

Article 10

7.1.1. L'article 10 du projet dispose que « [p]ar dérogation à l'article 6, § 2, ii), », en cas de décès du bénéficiaire pendant la période de bénéfice de l'allocation de loyer, le droit à l'allocation peut être transféré à un membre majeur du ménage devenu la personne de référence sur la liste d'attente des candidats-locataires au logement social. La demande de transfert est notifiée à l'administration dans les six mois suivant la date du décès du bénéficiaire.

7.1.2. L'article 6, § 2, ii), du projet, auquel cette disposition fait référence, prévoit la suspension de l'allocation de loyer en cas de décès du bénéficiaire. Selon le paragraphe 3, ii), de cet article, la suspension est toutefois levée si un autre membre du ménage devient personne de référence dans la Base de données régionale.

Dès lors que tant dans le cas visé à l'article 6, § 3, que dans celui prévu à l'article 10 du projet, un membre du ménage devient personne de référence, se pose la question de l'articulation entre les deux dispositions. Cette question est d'autant plus pertinente que l'article 10 du projet prévoit une demande de transfert, alors que tel n'est pas le cas de l'article 6, paragraphe 3. En outre, ce transfert peut être demandé pendant six mois à compter de la date du décès du bénéficiaire, alors qu'il résulte de l'article 6, § 5, du projet que si la suspension est maintenue pendant six mois consécutifs, le droit à l'allocation de loyer cesse de plein droit.

L'article 10 du projet doit être revu à la lumière de cette observation. Le cas échéant, les régimes prévus dans cette disposition, tels que celui de la demande de transfert, pourraient être intégrés dans l'article 6 du projet.

7.2. L'article 10 du projet ne comportant qu'un seul paragraphe, il y a lieu, en cas de maintien de cette disposition (voir l'observation 7.1), d'omettre la mention « § 1^{er} ».

Il en est de même pour l'article 22 du projet.

Article 13

8. L'article 13 du projet comporte diverses dispositions, dont certaines concernent le déménagement (alinéas 1^{er} et 4), d'autres le transfert (alinéa 3), et d'autres encore les deux (alinéa 5).

L'alinéa 2, qui prévoit que le paiement de l'allocation est maintenu lors de la vérification du respect des conditions d'octroi, ne précise pas quel cas est visé. Il convient de clarifier ce point.

En outre, la précision selon laquelle il faut respecter, en cas de déménagement, « les dispositions reprises à l'article 3, § 3 » et appliquer la procédure visée à l'article 9 soulève plusieurs questions : la procédure visée à l'article 9 ne s'applique-t-elle donc pas en cas de transfert? En cas de déménagement, ne faut-il pas satisfaire aux dispositions de l'article 3, § 2, qui concernent le demandeur ?

Cette dernière question se pose *mutatis mutandis* à l'égard de l'article 13, alinéa 3, du projet, selon lequel il y a lieu, en cas de transfert, de respecter les dispositions de l'article 3, § 2, 4^o à 6^o.

La structure de l'article 13 doit dès lors être réexaminée afin de clarifier la portée de chacune des dispositions qu'il contient.

Article 16

9. L'article 16, § 4, du projet prévoit qu'à défaut de décision dans le délai visé au paragraphe 2, le cas échéant prolongé conformément au paragraphe 3, la décision attaquée est confirmée.

Il est ainsi recouru au procédé de la décision tacite.

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà observé à plusieurs reprises que le procédé de la décision tacite présente un certain nombre d'inconvénients, notamment lorsque, comme c'est le cas en l'occurrence, elle est défavorable à l'intéressé. Ainsi, tout d'abord, un tel procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une décision écrite, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes quant à l'administration de la preuve, et parce qu'en principe une décision tacite ne sera pas notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions expresses, avec toutes les conséquences qui en découlent en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites. Plus particulièrement, le procédé de la décision tacite risque de ce fait d'impliquer davantage une violation des intérêts de tiers, lesquels sont susceptibles d'être affectés d'une manière certes implicite, mais non moins importante. Par ailleurs, le procédé de la décision tacite est susceptible de se heurter à l'intérêt général dans la mesure où un tel procédé peut emporter que certaines décisions soient prises de manière implicite sans 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.

Mieux vaut dès lors revoir l'article 16, § 4, du projet, sur ce point.

Article 18

10. Sur le fondement de l'article 18, § 2, du projet, l'administration peut infliger une amende administrative d'un montant de 1.000 euros à toute personne à laquelle l'allocation de loyer a été payée à tort, s'il peut être prouvé que cette personne a agi de manière frauduleuse ou a menti, dans le cadre de l'octroi, ou du maintien du bénéfice, de cette allocation.

L'article 190 du Code bruxellois du logement dispose cependant ce qui suit :

« En cas de non-respect des conditions d'octroi des aides prévues aux chapitres I^{er} et II du présent titre, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin peut en réclamer le remboursement majoré d'une amende administrative, qui correspond à au moins 10 % du total du montant octroyé qui doit être remboursé, et à maximum 50 % de ce montant. Si les montants susmentionnés ne se sont pas payés volontairement et dans les délais fixés par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué, une contrainte peut être décernée par le fonctionnaire désigné à cette fin par le Gouvernement. La contrainte est visée et rendue exécutoire par le fonctionnaire susmentionné ».

Il résulte de ce qui précède que seule peut être prévue une amende administrative de minimum 10 % et de maximum 50 % en sus du montant de l'aide à rembourser. Le projet sera adapté en ce sens.

Article 23

11. Au lieu de prévoir, à l'article 23 du projet, que l'arrêté envisagé entre en vigueur à une date déterminée par le gouvernement, mieux vaudrait reporter la signature de l'arrêté envisagé, sans doute après l'adoption de l'ordonnance mentionnée au point 3.3, de sorte que l'entrée en vigueur puisse encore être directement réglée dans la disposition en projet (si le régime général d'entrée en vigueur peut suffire, la disposition en projet peut dans ce cas être omise). Ainsi, après avoir pris connaissance de l'arrêté envisagé, les citoyens ne devront pas chercher à nouveau l'arrêté fixant son entrée en vigueur.

OBSERVATION FINALE

12. Le texte néerlandais du projet doit encore faire l'objet d'un examen approfondi. Actuellement, cette traduction présente des lacunes. Outre l'utilisation erronée du terme « huishouden » (voir l'observation 5.2), on peut relever, à titre d'exemple, ce qui suit :

– dans l'intitulé, on écrira « Brusselse Hoofdstedelijke Regering » (au lieu de « Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ») ;

– dans le huitième alinéa du préambule, on écrira « 1 februari » (au lieu de « 1^{ste} februari ») ;

– le neuvième alinéa du préambule doit mentionner « afdeling Wetgeving van de Raad van State » (et non « de wetgevende afdeling ») ;

– dans l'intitulé du chapitre 11, on écrira « Diverse bepalingen » (au lieu de « Verschillende bepalingen »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH