



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.925/3
van 18 april 2024

avis 75.925/3
du 18 avril 2024

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van het
besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
26 september 1996 houdende de
regeling van de verhuur van de
woningen beheerd door de
Brusselse Gewestelijke
Huisvestingsmaatschappij of door
de openbare
vastgoedmaatschappijen'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'arrêté du Gouvernement de la
Région de Bruxelles-Capitale du
26 septembre 1996 organisant la
location des habitations gérées par
la Société du Logement de la
Région bruxelloise ou par les
sociétés immobilières de service
public'

Op 19 maart 2024 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 wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 1996 houdende de regeling van de verhuur van de woningen beheerd door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij of door de openbare vastgoedmaatschappijen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 april 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, en Yves DEPOORTER, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 april 2024.

*

Le 19 mars 2024, 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 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 9 avril 2024. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, et Yves DEPOORTER, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 avril 2024.

*

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 tot de wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 1996 ‘houdende de regeling van de verhuur van woningen die beheerd worden door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij of door de openbare vastgoedmaatschappijen’, wat betreft de toewijzingsovereenkomsten in het kader van de verhuur van sociale woningen.

De bestaande regeling over de prioritaire toewijzing op basis van een facultatieve overeenkomst tussen de maatschappij¹ en OCMW's, wordt vervangen (artikel 1 van het ontwerp). Dat is eveneens het geval voor de bestaande regeling over de prioritaire toewijzing op basis van een verplichte overeenkomst tussen de maatschappij en erkende opvangtehuizen die onderdak geven aan personen die het slachtoffer zijn van partner- of intrafamiliaal geweld (artikel 2). Er wordt voorzien in een nieuwe regeling over de prioritaire toewijzing op basis van een verplichte overeenkomst tussen de maatschappij en organisaties die erkend zijn overeenkomstig de artikelen 28 en volgende van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 14 juni 2018 ‘betreffende de noodhulp aan en de inschakeling van daklozen’ en de artikelen 3 en volgende van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 27 mei 1999 ‘betreffende de toekenning van de erkenning en van subsidies aan de opvangtehuizen’ (artikel 3). Ten slotte wordt ook de bestaande regeling vervangen over de prioritaire toewijzing op basis van een facultatieve overeenkomst met de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (artikel 4).

Er wordt voorzien in een overgangsregeling voor de overeenkomsten die worden gesloten in de jaren 2025 en 2026, wat betreft de minimale percentages van toewijzingen die moeten gebeuren overeenkomstig de bij de artikelen 2 en 3 ontworpen regelingen (artikel 5). Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2025 (artikel 6).

¹ Dit is “de openbare vastgoedmaatschappij met zetel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij zelf, voor de woningen die haar toebehoren” (artikel 2, § 1, 2°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 1996).

RECHTSGROND

3. In de aanhef van het ontwerp wordt voor de rechtsgrond verwezen naar de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering,² alsook naar artikel 140 van de Brusselse Huisvestingscode.

De gemachtigde verwees desgevraagd specifiek naar artikel 140, 3° en 4°, van de Brusselse Huisvestingscode. Op grond van die bepalingen kan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, op advies van de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij, de voorwaarden bepalen voor inschrijving van de kandidaat-huurders en de procedure die moet worden gevolgd voor de indiening en de behandeling van de aanvragen tot huisvesting (3°), alsook de toegangsvoorwaarden voor de huurders en, hieronder, de bijzondere prioriteiten die bepaalde kandidaat-huurders genieten (4°).

4. De voormelde bepalingen volstaan – zelfs zonder een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid – als rechtsgrond voor een regeling over de prioritaire toewijzing van huurwoningen aan bepaalde categorieën van kandidaat-huurders. Dat veronderstelt evenwel dat die regeling daadwerkelijk wordt vastgesteld door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, wat hier niet het geval is.

Zoals de Raad van State reeds heeft uiteengezet in advies 25.526/1/V over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 1996,³ kunnen regels voor de toewijzing van huurwoningen niet worden vastgelegd in een overeenkomst tussen de maatschappij en andere entiteiten, aangezien dit neerkomt op een subdelegatie van verordenende bevoegdheid door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan een instelling die geen politieke verantwoordelijkheid draagt.

Die opmerking klemmt des te meer voor de overeenkomsten bedoeld in het ontworpen artikel 37 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 1996, waarvoor in paragraaf 1, tweede lid, wordt bepaald dat ze de artikelen 8, §§ 1 tot 4, 33 en 34 van dat besluit vervangen, en dus in de plaats komen van regels die zijn vastgesteld door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

De omstandigheid dat het gaat om een beperkt percentage van de huurwoningen en dat er wordt voorzien in een toezicht door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij, doet geen afbreuk aan die vaststelling.

² Artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

³ Adv.RvS 25.526/1/V van 12 september 1996, opmerking 2.1 bij het onderzoek van de rechtsgrond.

Het ontwerp kan dan ook, in zijn huidige vorm, geen doorgang vinden. De beoogde regels over de prioritaire toewijzing van huurwoningen moeten in een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zelf worden bepaald.⁴ De delegatie aan een instelling die geen politieke verantwoordelijkheid draagt, is enkel mogelijk voor zover het gaat om aangelegenheden die zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte.

*

⁴ Onverminderd de mogelijkheid om de uitwerking van regels van bijkomstige aard of van beperkt belang over te laten aan het bevoegde lid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

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 modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 'organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public' en ce qui concerne les conventions d'attribution dans le cadre de la location de logements sociaux.

Le dispositif existant concernant l'attribution prioritaire sur la base d'une convention facultative entre la société ¹ et les CPAS est remplacé (article 1^{er} du projet). Tel est également le cas du dispositif existant concernant l'attribution prioritaire sur la base d'une convention obligatoire entre la société et les maisons d'accueil agréées hébergeant des personnes du chef de faits de violence entre partenaires ou de violence intrafamiliale (article 2). Il est prévu un nouveau régime d'attribution prioritaire sur la base d'une convention obligatoire entre la société et les organismes agréés conformément aux articles 28 et suivants de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 14 juin 2018 'relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri' et aux articles 3 et suivants du décret de la Commission communautaire française du 27 mai 1999 'relatif à l'octroi de l'agrément et de subventions aux maisons d'accueil' (article 3). Enfin, le dispositif existant concernant l'attribution prioritaire sur la base d'une convention facultative avec la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale est également remplacé (article 4).

Il est prévu un régime transitoire pour les conventions conclues en 2025 et 2026 en ce qui concerne les pourcentages minimums d'attributions auxquelles il doit être procédé conformément aux règles en projet aux articles 2 et 3 (article 5). L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025 (article 6).

¹ Il s'agit de « la société immobilière de service public sise en Région de Bruxelles-Capitale ou la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale elle-même pour les logements qui lui appartiennent » (article 2, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le préambule du projet fait référence, à titre de fondement juridique, au pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ² ainsi qu'à l'article 140 du Code bruxellois du logement.

Interrogé sur ce point, le délégué a visé spécifiquement l'article 140, 3° et 4°, du Code bruxellois du logement. En vertu de ces dispositions, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut, sur avis de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, déterminer les conditions d'inscription des candidats locataires et la procédure à suivre pour l'introduction et le traitement des demandes de logement (3°), ainsi que les conditions d'admission des locataires et parmi celles-ci, les priorités spéciales dont bénéficient certains candidats locataires (4°).

4. Même sans avoir à invoquer le pouvoir général d'exécution, les dispositions précitées procurent un fondement juridique suffisant pour régler l'attribution prioritaire de logements locatifs à certaines catégories de candidats locataires. Cela suppose toutefois que ce dispositif soit effectivement arrêté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Ainsi que le Conseil d'État l'a déjà exposé dans l'avis 25.526/1/V sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 ³, les règles d'attribution de logements locatifs ne peuvent pas être fixées dans une convention entre la société et d'autres entités, cela revenant à une sous-délégation de pouvoir réglementaire par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à un organe qui n'est pas politiquement responsable.

Cette observation est d'autant plus pertinente pour les conventions visées à l'article 37, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996, pour lesquelles il est prévu au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, qu'elles se substituent aux articles 8, §§ 1^{er} à 4, 33 et 34 de cet arrêté, et remplacent donc les règles fixées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le fait qu'il s'agit d'un pourcentage limité de logements locatifs et qu'il soit prévu un contrôle exercé par la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, n'y change rien.

² Article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

³ Avis C.E. 25.526/1/V du 12 septembre 1996, observation 2.1 formulée dans le cadre de l'examen du fondement juridique.

Le projet ne peut dès lors pas se concrétiser dans sa forme actuelle. Les règles visées concernant l'attribution prioritaire de logements locatifs doivent être fixées dans un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale proprement dit ⁴. La délégation à un organe qui n'est pas politiquement responsable n'est possible que s'il s'agit de matières qui sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁴ Sans préjudice de la possibilité de laisser le soin au membre compétent du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'élaborer les règles de détail ou d'un intérêt limité.