

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 18 juni 1997 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, Minister van Plaatselijke Besturen, Werkgelegenheid, Huisvesting en Monumenten en Landschappen verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende organisatie van de toekenning van een toelage voor huurwaarborg inzake huisvesting", heeft op 15 juli 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, Ministre des Pouvoirs locaux, de l'Emploi, du Logement et des Monuments et Sites, le 18 juin 1997, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "organisant une aide à la constitution de garantie locative en matière de logement", a donné le 15 juillet 1997 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe, wat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft, een regeling uit te werken om "door middel van leningen (1) of bankwaarborg personen te helpen die moeilijkheden hebben om de door hun verhuurder opgeëiste huurwaarborg te betalen" (artikel 5 van het ontwerp).

Daartoe bepaalt het ontwerp dat jaarlijks op de algemene uitgavenbegroting van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een bedrag wordt ingeschreven dat, in de vorm van een renteloos terugvorderbaar voorschot, ter beschikking zal worden gesteld van het Woningfonds van de gezinnen van het Brusselse Gewest (artikelen 3 en 4). Dat voorschot moet, volgens de voorwaarden bepaald in een overeenkomst tussen het Gewest en het Fonds (artikel 7), worden aangewend voor het verstrekken van de in artikel 5 bedoelde leningen of bankwaarborg.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt gemachtigd om de voorwaarden en de modaliteiten te bepalen waaraan moet zijn voldaan opdat een beroep kan worden gedaan op de tussenkomst van het Fonds (artikel 6). Die voorwaarden zullen o.m. betrekking hebben op "het huurcontract tussen de verhuurder en de huurder, de gezondheids- en woonbaarheidsnormen van de verhuurde woningen en de maximuminkomens (van de betrokkenen)".

(1) Zowel in de tekst van het ontwerp (meer bepaald in het opschrift en in de artikelen 6 en 8) als in de memorie van toelichting (algemene toelichting, in fine, en commentaar bij de artikelen 6, 7, 8, 9 en 10 tot 12) is sprake van "toelage(n)" in plaats van leningen.

Het ontwerp voorziet in de mogelijkheid voor het Fonds om, in de door de regering bepaalde gevallen, de opdrachten betreffende de administratieve en sociale opvolging van de aanvragen om een tussenkomst toe te vertrouwen aan erkende verenigingen die in de huisvestingssector actief zijn (artikel 8).

Teneinde controle op de aanwending van het renteloos terugvorderbaar voorschot mogelijk te maken moet het Fonds aan de Minister of Staatssecretaris bevoegd voor huisvesting, een verslag over het gebruik van het voorschot meedelen (artikel 9).

Ten slotte regelt het ontwerp de eventuele terugbetaling van het door het Gewest toegekende voorschot, nl. in het geval dat het Gewest een einde maakt aan het systeem van hulpverlening en in het geval dat het Fonds zou worden ontbonden (artikelen 10 tot 12).

BEVOEGDHEID VAN HET GEWEST

De stellers van het ontwerp gaan ervan uit dat de ontworpen regeling kan worden ingepast in de bevoegdheid welke inzake huisvesting aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is toegekend door artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, juncto artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

.../...

Luidens het voornoemde artikel 6, § 1, IV, behoort tot de bevoegdheid van de gewesten "de huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid".

Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat die aan de gewesten toegewezen bevoegdheid "onder meer" omvat :

- "1° De Huisvestingscode en de krotopruiming, onder meer ... de bevordering van de bouw, de bewoning, de gezondmaking, de verbetering, de aanpassing en de afbraak van woningen;
- 2° Wat de sociale woningbouw betreft, de wijzen van steun, de aard van de woningen, de financiering en de voorwaarden van de verkoop- en huurcontracten van de woningen van de openbare huisvestingsmaatschappijen, alsmede de infrastructuur" (1).

In het raam van die bevoegdheid kan het Gewest derhalve diverse maatregelen nemen die ertoe strekken het aanbod van woningen en de kwaliteit van de huisvesting te bevorderen.

Het is evenwel geenszins duidelijk dat de ontworpen regeling als een dergelijke maatregel kan worden aangemerkt.

Het ontworpen systeem van hulpverlening richt zich immers tot personen die zich in een financieel moeilijke situatie bevinden en als gevolg daarvan niet in staat zijn

(1) Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/1, p. 20.

om de waarborg te betalen die normaal geëist wordt voor het huren van een woning. In de tekst van het ontwerp wordt nergens bepaald dat de tussenkomst van het Gewest ertoe strekt om deze personen bijvoorbeeld in staat te stellen of aan te sporen om hun huidige ongeschikte of onaangepaste woning te verlaten en een meer geschikte en aangepaste woning te huren (1). De band met de aangelegenheid "huisvesting" wordt m.a.w. in het ontwerp zelf niet uitdrukkelijk gelegd.

Doordat de ontworpen maatregel zich niet specifiek richt tot personen die zich op het vlak van de huisvesting in een behartigenswaardige toestand bevinden, maar integendeel in het algemeen tot personen die het financieel moeilijk hebben, m.a.w. tot personen die behoeftig zijn, lijkt de ontworpen regeling veeleer te kaderen in de bevoegdheid inzake "bijstand aan personen" (2). Voor een dergelijke regeling is, overeenkomstig artikel 5, II, 2°, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, juncto artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd.

(1) In de memorie van toelichting (algemeen gedeelte) wordt wel gesteld dat het samenstellen van een huurwaarborg "vaak een belangrijke hindernis voor de verbetering van de woonomstandigheden (is)" en de huurder kan "beletten een woning te huren die aan zijn behoeften beantwoordt".

(2) In de commentaar bij artikel 6 wordt uitdrukkelijk gesteld dat het ontwerp "kansarmen" viseert.

De conclusie uit wat voorafgaat is dan ook dat het ontwerp, hetzij moet worden omgevormd tot een ontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, hetzij in die zin moet worden omgewerkt dat het zich specifiek richt tot personen die zich op het vlak van de huisvesting in een behartigenswaardige toestand bevinden.

PORTEE DU PROJET

L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis tend à élaborer, pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, des règles pour "aider sous la forme de prêts (1) ou de caution bancaire ... des personnes en difficulté de fournir la garantie locative exigée par leur bailleur" (article 5 du projet).

A cet effet, le projet prévoit l'inscription annuelle, au budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale, d'un montant qui sera mis à la disposition du Fonds du logement des familles de la Région bruxelloise sous la forme d'une avance récupérable consentie sans intérêt (articles 3 et 4). Cette avance doit être utilisée, sous les conditions prévues par une convention passée entre la Région et le Fonds (article 7), pour allouer les prêts ou la garantie bancaire visés à l'article 5.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est habilité à déterminer les conditions et les modalités à remplir pour pouvoir faire appel à l'intervention du Fonds (article 6). Ces conditions porteront, entre autres, sur "le type de bail unissant le bailleur et le preneur, les normes de salubrité et d'habitabilité des logements pris en

(1) Tant dans le texte du projet (notamment dans l'intitulé et dans les articles 6 et 8) que dans l'exposé des motifs (commentaire général, in fine, et commentaire des articles 6, 7, 8, 9 et 10 à 12), il est question d'"aide(s)" au lieu de prêts.

location et le montant maximum des revenus (des intéressés)".

Le projet prévoit que, dans les cas déterminés par le gouvernement, le Fonds peut déléguer à des associations agréées travaillant dans le secteur du logement, les tâches relatives au suivi administratif et social des demandes d'aides (article 8).

Afin de permettre le contrôle de l'utilisation de l'avance récupérable consentie sans intérêt, le Fonds doit communiquer un rapport relatif à l'emploi de l'avance au Ministre ou Secrétaire d'Etat compétent pour le logement (article 9).

Enfin, le projet règle le remboursement éventuel de l'avance consentie par la Région, à savoir dans le cas où la Région met fin au système d'aide et dans le cas où le Fonds serait dissout (articles 10 à 12).

COMPETENCE DE LA REGION

Les auteurs du projet considèrent que le régime en projet peut s'inscrire dans la compétence qui est attribuée en matière de logement à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

.../...

Selon l'article 6, § 1er, IV, relèvent de la compétence des régions "le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques".

Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que cette compétence attribuée aux régions comporte "notamment" :

- "1° Le Code du logement et la lutte contre les taudis, notamment ... la promotion de la construction, l'occupation, l'assainissement, l'amélioration, l'adaptation et la démolition de logements;
- 2° En ce qui concerne la construction de logements sociaux, les formes d'aide, les types d'habitation, le financement et les conditions de contrats de vente et de location des habitations des sociétés publiques de logement, ainsi que l'infrastructure" (1).

Dans le cadre de cette compétence, la Région peut dès lors prendre diverses mesures tendant à promouvoir l'offre d'habitations et la qualité du logement.

Il n'est nullement clair, toutefois, que le régime en projet puisse être tenu pour une telle mesure.

Le système d'aide projeté s'adresse en effet à des personnes qui se trouvent dans une situation financière difficile et qui, de ce fait, ne sont pas en mesure de payer la garantie réclamée normalement pour la location d'une habitation. Aucune disposition du projet ne précise que l'intervention de la Région est destinée à permettre par

(1) Doc. parl., Sénat, 1979-80, n° 434/1, p. 20.

exemple à ces personnes de quitter leur actuelle habitation inadéquate ou inadaptée ou de les y encourager afin de louer une habitation plus adéquate et adaptée (1). En d'autres termes, le projet même ne fait pas expressément le rapport avec la matière "logement" .

Dès lors que la mesure projetée ne s'adresse pas spécifiquement à des personnes qui se trouvent dans une situation digne d'intérêt du point de vue du logement, mais au contraire, d'une manière générale, à des personnes qui éprouvent des difficultés financières, en d'autres mots, des personnes indigentes, le régime en projet paraît plutôt s'inscrire dans le cadre de la compétence en matière d'"aide aux personnes" (2). Conformément à l'article 5, II, 2°, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 combiné avec l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, ce régime relève, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, de la compétence de la Commission communautaire commune.

Force est par conséquent de conclure de ce qui précède que le projet doit, soit devenir un projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune, soit être remanié de manière à s'adresser spécifiquement à des personnes qui se trouvent dans une situation digne d'intérêt au point de vue du logement.

(1) L'exposé des motifs (commentaire général) mentionne cependant que la constitution d'une garantie locative "engendre dans bien des cas un obstacle majeur à l'amélioration des conditions de logement" et peut "empêcher la prise en location d'un logement convenant aux besoins du preneur".

(2) Le commentaire relatif à l'article 6 précise explicitement que le projet vise les "plus démunis".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

de Heer
Monsieur
Mevrouw
Madame

A. ALLEN,

Y. MERCHIEERS,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. Ch. BAMPS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme Ch. BAMPS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

W. DEROOVER