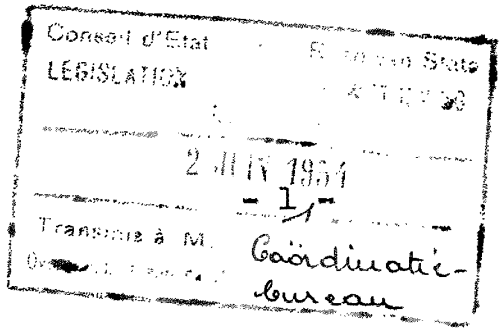


MTL. L.4144/2.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 9e Februari 1954 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende wijziging en aanvulling van de wet van 15 April 1949 tot instelling van een Nationaal Fonds voor de Huisvesting", heeft de 27e April 1954 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 9 février 1954, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant et complétant la loi du 15 avril 1949 instituant un Fonds National du Logement", a donné le 27 avril 1954 l'avis suivant :

Het voorontwerp treft, in de eerste plaats, voorzieningen met het oog op de financiering, tot 1963, van de beleggingsverrichtingen van de Nationale Maatschappij voor goedkope woningen en van de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom; vervolgens brengt het enkele lichte wijzigingen in verschillende bepalingen van de wet van 15 April 1949 tot instelling van een Nationaal Fonds voor de huisvesting; tenslotte vult het deze wet aan met een bepaling, die aan de Koning op uitdrukkelijke wijze een zeer ruime bevoegdheid opdraagt ter zake van de aanmoediging van de bouw, de aankoop, de verbouwing en de verbetering van woningen.

Met betrekking tot dit laatste voorwerp wijst de memorie van toelichting er op, dat de wet van 15 April 1949 er zich in artikel 1 toe heeft beperkt, onder de benaming "Nationaal Fonds voor de huisvesting" een begrotingspost in te voeren met het doel al de uitgaven waartoe eventueel voor de ontwikkeling van de sociale woningpolitiek zou worden besloten, te centraliseren, doch de nodige toelagen niet formeel heeft toegestaan en de uitvoerende macht evenmin de bevoegdheid heeft opgedragen, zodanige toelagen te verlenen.

Deze bewering lijkt te absoluut. Aan de ene kant is artikel 1, tweede lid, van de wet van 15 April 1949, voor zover het 2°, 3° en 4° betreft, een gewone verwijzing naar de bij de wets- en reglementsbepalingen bedoelde bijdragen en bepaalt het onder 5° dat het Fonds de financiering beoogt van de andere lasten die de Staat op zich neemt voor de ontwikkeling van de huisvestingspolitiek, hetgeen, wegens de algemeenheid van de

.../...

hier gebruikte termen en bij ontstentenis van duidelijke en overeenstemmende aanwijzingen in de voorbereidende werken, bezwaarlijk als een opdracht van bevoegdheid aan de Regering kan worden uitgelegd en veeleer moet worden beschouwd als een verwijzing naar wetsbepalingen welke later ter zake zullen worden genomen.

Het tweede lid, 1°, is evenwel in duidelijke bewoordingen gesteld. Het draagt het Fonds "de financiering op van de verliezen op interest die de Staat op zich neemt ten einde toe te laten :

1° aan de "Nationale Maatschappij voor goedkope woningen en woonvertrekken" en de "Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom" hun oogmerken te verwerkelijken overeenkomstig de wetten en besluiten ;

2° aan het "Woningfonds van de bond der kroostrijke gezinnen van België" zijn oogmerken te verwezenlijken door middel van leningen die het overeenkomstig artikel 4 gemachtigd is aan te gaan.

Daar geen enkele andere wetsbepaling de Koning toelaat, de door deze maatschappijen en fondsen geleden verliezen op interest ten laste van de Staat te brengen, kan het hier niet gaan, zoals in 2°, 3° en 4° van hetzelfde lid, om een verwijzing naar de geldende wetgeving. De veronderstelling, dat men naar de toekomstige wetgeving wil verwijzen, dient eveneens verworpen te worden; deze veronderstelling lag reeds besloten in de bepaling onder 5° van hetzelfde lid en het was overbodig een bepaald toepassingsgeval op nauwkeurige wijze te beschrijven. Deze toelichtingen schijnen derhalve alleen hierdoor te worden verklaard, dat de wetgever in dezen aan de Koning bevoegdheid heeft willen opdragen.

Indien dit zo is, loopt men gevaar de harmonie van de wet van 15 April 1949 te verstoren wanneer men, zonder iets aan artikel 1 te wijzigen, een artikel 2 opneemt, waarbij aan de Koning verschillende bevoegdheden worden verleend, namelijk de bevoegdheid om te beslissen dat de Staat de gehele of gedeeltelijke interest en aflossing van de door de betrokken maatschappijen en fondsen aangegane leningen ten laste neemt.

Daarom ware het verkieslijk, het tweede lid van artikel 1 van de wet van 15 April 1949 te laten uitvallen, zodat dit artikel voortaan alleen nog opgeeft dat het Fonds voor huisvesting bestaat en dat dit Fonds de uitgaven, verbonden aan de toepassing van de bestaande wetten en besluiten en van de krachtens het nieuwe artikel 2 te nemen besluiten, op zich neemt.

Artikel 1 van de wet van 15 April 1949 zou als volgt kunnen gelezen worden :

"Artikel 1.-

Onder de benaming "Nationaal Fonds voor de huisvesting" wordt een Fonds opgericht, dat gelast is de financiering te verzekeren van de jaarlijkse kosten, verbonden aan de toepassing van de bestaande wetten en besluiten betreffende de huisvestingspolitiek .".

Bij het nieuwe artikel 2, dat in de wet van 15 April 1949 zal worden ingevoegd, worde opgemerkt dat de bevoegdheden welke het aan de Koning verleent, uiterst ruim zijn.

.../...

Krachtens deze bepaling zal de Koning onder meer bevoegd zijn om de Staatswaarborg voor goede afloop te hechten aan "hypotheekleningen" die worden toegestaan om het bouwen, aankopen, verbouwen of verbeteren van "woningen" te financieren, te beslissen dat de Staat de verliezen welke deze waarborgen voor goede afloop zou medebrengen, ten laste neemt; en toelagen te verlenen om het bouwen, aankopen, verbouwen of verbeteren van "woningen" te financieren.

De waarborg voor goede afloop kan dus aan om 't even welke hypotheekgever worden toegestaan, op voorwaarde dat de lening dient voor de financiering van een der hogervermelde verrichtingen met betrekking tot een woning. De Koning kan elke woning, van gelijk welke waarde, in aanmerking nemen zowel voor de waarborg van goede afloop als voor het verlenen van toelagen.

Ligt het niet in de bedoeling van de Regering, zich zo ruime bevoegdheden te doen opdragen, dan zou het begrip "hypotheeklening", of althans het begrip "woning", nader moeten worden omschreven.

Bovendien dient te worden opgemerkt, dat soortgelijke bevoegdheden als sommige van de in het nieuwe artikel 2 genoemde, ook door andere wetten, namelijk die van 29 Mei 1948 en van 7 December 1953, aan de Koning worden verleend, maar dan binnen bepaalde grenzen, die in genoemd artikel 2 niet worden gesteld.

Uit de tekst van het voorontwerp blijkt evenmin als uit de memorie van toelichting of deze grenzen

.../...

verder moeten worden in acht genomen zolang deze wetten van kracht blijven, dan wel of de Koning er na het wet worden van het voorontwerp niet langer zal door gebonden zijn.

De tekst van het voorontwerp mag daaromtrent geen twijfel laten bestaan.

\+

\+ +

De bepaling van artikel 3 van het voorontwerp, die artikel 5, eerste lid, van de wet van 15 April 1949 vervangt, zou bevattelijker zijn in de volgende lezing :

"Artikel 3.-

Artikel 5, eerste lid, van dezelfde wet wordt door de volgende bepaling vervangen :

"De Staat is verplicht, op de leningen van de Nationale Maatschappij voor goedkope woningen en woonvertrekken en van de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom in te schrijven, voor zover deze inschrijving nodig is om deze maatschappijen voor elk der jaren 1950 tot en met 1958 een respectieve jaarlijkse verhoging van hun geldmiddelen met 2.000 millioen frank en met 450 millioen frank te verzekeren. Bij het verstrijken van deze periode worden de respectieve overschotten der aan de Staat opgelegde inschrijvingen samen-

.../...

geteld en wordt het bedrag er van ter beschikking van de voornoemde maatschappijen gesteld naar rato van een vijfde voor elk der jaren 1959 tot en met 1963.".

Voorts is het niet nodig, in elk artikel de woorden "van de wet van 15 April 1949" te herhalen ; vanaf artikel 2 kan worden volstaan met de woorden "van dezelfde wet".

De slotbepaling van het ontwerp kan worden gemist. Aangezien het voorontwerp er zich toe bepaalt, een aantal bepalingen van de wet van 15 April 1949 te vervangen, zal er geen aanleiding zijn tot het coördineren van twee wetten, maar wel tot het herdrukken van een bestaande wet die gewijzigd is. De Koning dient daartoe niet uitdrukkelijk door de wetgever te worden bevoegd verklaard.

Tenslotte zijn in de Nederlandse tekst van het voorontwerp enkele verbeteringen aan te brengen, die genoegzaam blijken uit de hiernavolgende tekst :

Ontwerp van wet houdende wijziging en aanvulling van de wet van 15 April 1949 tot instelling van een Nationaal Fonds voor de huisvesting.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen, tegenwoordigen en toekomenden, HEIL.

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid en van het Gezin, van Onze Minister van Financiën en van Onze Minister van Openbare Werken en van Wederopbouw,

.../...

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Volksgezondheid en van het Gezin is gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1.- (onder voorbehoud van de hierboven gemaakte opmerkingen)

Artikel 2 van de wet van 15 April 1949 tot instelling van een Nationaal Fonds voor de huisvesting wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 2.-

De Koning kan :

1° onder de voorwaarden die hij stelt, de Staatswaarborg voor goede afloop verlenen voor de hypotheekleningen, toegestaan om het bouwen, aankopen, verbouwen of verbeteren van woningen te financieren ;

2° besluiten dat de Staat te zijnen laste neemt :

a) de toelagen die bestemd zijn om het bouwen, aankopen, verbouwen of verbeteren van woningen te financieren ;

b) de verliezen die voortvloeien uit de onder 1° genoemde waarborgen van goede afloop ;

c) de gehele of gedeeltelijke interest en aflossing van de krachtens artikel 4 aangegane leningen.".

.../...

Artikel 2.-

Artikel 3 van dezelfde wet wordt door de volgende bepaling vervangen :
"Artikel 3.-

Het bij artikel 1 ingestelde Fonds is het voorwerp van een speciaal op de begroting voor orde ingeschreven artikel.

Het wordt gestijfd door een jaarlijkse dotatie ten bezware van de gewone begroting van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin.".

Artikel 3.-

De Staat is verplicht, op de leningen van de Nationale Maatschappij voor goedkope woningen en woonvertrekken en van de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom in te schrijven, voor zover deze inschrijving nodig is om deze maatschappijen voor elk der jaren 1950 tot en met 1958 een respectieve jaarlijkse verhoging van hun geldmiddelen met 2.000 millioen frank en met 450 millioen frank te verzekeren. Bij het verstrijken van deze periode worden de respectieve overschotten der aan de Staat opgelegde inschrijvingen samengeteld en wordt het bedrag er van ter beschikking van de voornoemde maatschappijen gesteld naar rato van een vijfde voor elk der jaren 1959 tot en met 1963.

.../...

Artikel 4.-

Artikel 7, d, van dezelfde wet wordt door de volgende bepaling vervangen :

"d. van urbanisatiewerken alsook in de gevallen bepaald bij een door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin goedgekeurd reglement van de betrokken Nationale Maatschappij van het oprichten en uitrusten van de aanvullende diensten van gemeenschappelijk nut voor de onder a, b, en c van dit artikel bedoelde woninggroepen.".

Artikel 5.-

Artikel 8 van dezelfde wet wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 8.-

In het raam van de bij artikel 7 bepaalde doeleinden en binnen de grenzen van het jaarlijks tot dit doel op de buitengewone begroting ingeschreven krediet, neemt de Staat al de aanpassings-, uitrustings- en saneringswerken van de wegen te zijnen laste.

... (voorts zoals in het ontwerp) ...

Artikel 6.-

Artikel 9, 1°, van dezelfde wet wordt als volgt gewijzigd :

.../...

"1° het aanmoedigen, op het gebied van goedkope woningen, van de technische studiën en onderzoekingen in verband met de vermindering van de bouwkosten en de verbetering van de hoedanigheid en het aspect van de bouw.".

Artikel 7.-

Artikel 10 van voornoemde wet wordt opgeheven.

Artikel 8.-

Artikel 12 van dezelfde wet wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 12.-

In de Nationale Maatschappij voor goedkope woningen en woonvertrekken wordt een Fonds voor onderzoek opgericht, tot financiering van de uitgaven die de toepassing van artikel 9, 1°, en artikel 11 medebrengt.

Dit Fonds wordt gestijfd :

a) door een heffing van 1 t.h. op de kapitalen die van de onder artikel 4 bedoelde leningen voortkomen en tot 31 December 1953 aan de erkende verenigingen werden voorgeschoten ;

b) door aanrekening op de rekening algemene kosten van de Nationale Maatschappij.

.../...

De prestaties van de Nationale Maatschappij op het gebied van studiën en onderzoekingen mogen gefactureerd worden aan de organismen die een beroep daarop doen, behoudens verzet van de Regeringscommissaris.".

Gegeven te ,

VAN KONINGSWEGE :

De Minister van Volksgezondheid en van het Gezin,

L'avant-projet a pour objet, en premier lieu, d'assurer jusqu'en 1963 le financement des opérations d'investissement de la Société nationale des habitations à bon marché et de la Société nationale de la petite propriété terrienne, ensuite, d'apporter quelques modifications mineures à plusieurs dispositions de la loi du 15 avril 1949 instituant un Fonds national du logement, enfin, de compléter cette loi par une disposition qui accorde de façon expresse au Roi des pouvoirs très étendus en matière d'encouragement de la construction, de l'achat, de la transformation et de l'amélioration de logements.

L'exposé des motifs explique à propos de ce dernier objet que la loi du 15 avril 1949 s'est bornée, en son article 1er, à instituer un poste budgétaire dénommé "Fonds national du logement" destiné à centraliser toutes les dépenses qui seraient éventuellement décidées pour le développement de la politique sociale du logement, mais qu'elle n'a pas autorisé formellement les subventions nécessaires ni délégué à l'exécutif le pouvoir de les accorder.

Cette affirmation paraît trop absolue. Il est vrai que l'alinéa 2 de l'article 1er de la loi du 15 avril 1949 se contente, en ses 2°, 3° et 4°, de se référer à des interventions prévues par les lois et règlements et porte, au 5°, que le Fonds a pour objet le financement de toutes autres charges assumées par l'Etat pour le développement de la politique du logement, ce qui, en raison de la généralité des termes employés, peut malaisément s'interpréter, en l'absence

d'indications précises et concordantes dans les travaux préparatoires, comme valant attribution de pouvoir au Gouvernement et doit plutôt être considéré comme une référence à des dispositions légales à prendre ultérieurement en la matière.

L'alinéa 2, 1°, est toutefois rédigé en des termes précis. Il assigne au Fonds comme objet le financement des pertes sur intérêt assumées par l'Etat en vue de permettre :

1° à la Société nationale des habitations et logements à bon marché et à la Société nationale de la petite propriété terrienne de poursuivre la réalisation de leur objet conformément aux lois et arrêtés;

2° au Fonds du logement de la Ligue des familles nombreuses de poursuivre la réalisation de son objet au moyen des emprunts qu'il est, conformément à l'article 4 de la loi, autorisé à contracter.

Aucune autre disposition légale ne permettant au Roi de mettre à charge de l'Etat les pertes sur intérêt subies par ces sociétés et fonds, il ne peut s'agir en l'espèce, comme aux 2°, 3° et 4° du même alinéa, d'une référence à la législation en vigueur. L'hypothèse d'une référence à la législation future doit également être écartée; cette hypothèse était déjà couverte par la disposition du 5° du même alinéa et il était inutile de décrire de façon précise un cas particulier d'application de celle-ci. Ces précisions ne semblent donc s'expliquer que par l'intention du législateur d'attribuer pouvoir en cette matière au Roi.

S'il en est ainsi, on risque de détruire l'harmonie de la loi du 15 avril 1949 en y insérant un article 2 qui attribue au Roi divers pouvoirs, dont celui de décider la prise en charge par l'Etat de tout ou partie des intérêts et amortissements des emprunts contractés par les sociétés et fonds en question, tout en y maintenant l'article 1er sans modification aucune.

Dans ces conditions, il serait préférable de supprimer l'alinéa 2 de l'article 1er de la loi du 15 avril 1949, de manière que cet article se bornât désormais à l'énoncé de l'existence du Fonds du logement et de la prise en charge par celui-ci de toutes les dépenses résultant de l'application des lois et arrêtés existants sur la matière et de celle des arrêtés à prendre en vertu du nouvel article 2.

L'article 1er de la loi du 15 avril 1949 pourrait être rédigé comme suit :

"Article 1er.-

Il est institué, sous la dénomination de "Fonds national du logement", un fonds chargé d'assurer le financement des charges annuelles résultant de l'application des lois et arrêtés relatifs à la politique du logement.".

Quant à l'article 2 nouveau qui sera inséré dans la loi du 15 avril 1949, il est à remarquer que les pouvoirs qu'il attribue au Roi sont extrêmement larges.

.../...

En vertu de cette disposition le Roi pourra notamment accorder la garantie de bonne fin de l'Etat à "des prêts hypothécaires" consentis pour financer la construction, l'achat, la transformation, l'amélioration "de logements", décider la prise en charge par l'Etat des pertes à résulter de cette garantie de bonne fin et octroyer des subsides destinés à financer la construction, l'achat, la transformation, l'amélioration "de logements" .

La garantie de bonne fin pourra donc être accordée à tout prêteur hypothécaire quelconque , pourvu que le prêt soit consenti pour financer une des opérations énumérées ci-dessus relatives à un logement; tout logement, quelle qu'en soit la valeur, pourra être pris en considération par le Roi tant en ce qui concerne la garantie de bonne fin qu'en ce qui regarde l'octroi de subsides.

S'il n'entrait pas dans les intentions du Gouvernement de se faire attribuer des pouvoirs aussi larges, la notion de "prêt hypothécaire" et, à tout le moins, celle de "logement" devraient être définies.

Il convient de relever en outre que diverses lois, notamment celle du 29 mai 1948 et celle du 7 décembre 1953, accordent au Roi des pouvoirs semblables à certains de ceux qu'énumère l'article 2 nouveau, mais fixent, à l'encontre de celui-ci, des limites à ces pouvoirs.

Il ne ressort aucunement du texte de l'avant-projet ni de l'exposé des motifs si les limites en question devront continuer à être respectées aussi longtemps que ces lois demeureront en vigueur, ou si le Roi s'en trouvera affranchi dès que l'avant-projet sera devenu loi.

Le texte de l'avant-projet ne peut laisser planer de doute à cet égard.

\+

\+ +

La disposition par laquelle l'article 3 de l'avant-projet remplace l'alinéa 1er de l'article 5 de la loi du 15 avril 1949, serait plus intelligible si elle était rédigée comme suit :

"Article 3.-

L'article 5, alinéa 1er, de cette même loi, est remplacé par la disposition suivante :

"L'Etat est tenu de souscrire aux emprunts de la Société nationale des habitations et logements à bon marché et de la Société nationale de la petite propriété terrienne, dans la mesure où cette souscription est nécessaire pour assurer à ces sociétés, pour chacune des années 1950 à 1958 inclusivement, un accroissement annuel de leurs moyens financiers respectivement de 2.000 millions de francs et de 450 millions de francs. A l'issue de cette période les reliquats respectifs des souscriptions incombant à

l'Etat seront totalisés et le montant en sera mis à à la disposition des sociétés précitées en raison d'un cinquième pour chacune des années 1959 à 1963 inclusivement".

Il est, par ailleurs, inutile de répéter à chaque article les mots "de la loi du 15 avril 1949"; à partir de l'article 2, ils peuvent être remplacés par les mots "de cette même loi".

La disposition finale du projet est superflue. Etant donné que l'avant-projet se borne à substituer de nouveaux textes à une série de dispositions de la loi du 15 avril 1949, il n'y aura pas lieu de coordonner deux lois, mais uniquement de réimprimer une loi ancienne modifiée. Le Roi ne doit pas être expressément habilité à cet effet par le législateur.

Enfin, le texte néerlandais de l'avant-projet requiert les quelques corrections indiquées dans la version néerlandaise du présent avis.

De kamer was samengesteld uit La chambre était composée de

de Heren : Messieurs :	F.LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	J.COYETTE, K.MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	P.COART-FRESART, J.LIMPENS,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
	J.CYPRES,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F.LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H.Minister van Volksgezondheid en van het Gezin.
expédition délivrée à M. le Ministre de la Santé publique et de la Famille.

De 1954.

Le 1954.

De Griffier van de Raad van State, Le Greffier du Conseil d'Etat,

R.DECKMYN.