

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 3 juli 1991 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve "houdende organisatie van de herwaardering van de oude wijken", heeft op 18 juli 1991 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre-Président de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, le 3 juillet 1991, d'une demande d'avis sur un projet arrêté de l'exécutif de la region de Bruxelles-Capitale "organique de la revitalisation des quartiers anciens", a donné le 18 juillet 1991 l'avis suivant :

I.

1. Het ontwerp van besluit heeft tot doel "dotaties" te verlenen aan de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, om hen ertoe te brengen "de meest verloederde en verzwakte woonkernen" te renoveren of te laten renoveren.

Per wijk dient de gemeente daartoe een vierjarenplan (het "wijkcontract") op te stellen en ter goedkeuring aan de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve voor te leggen.

Elk plan kan vijf onderdelen (niet : "luiken") omvatten :

- het eerste onderdeel betreft de renovatie van woningen die eigendom zijn van de gemeente of het O.C.M.W. of door de gemeente worden verworven of in erfpacht genomen (artikel 5); voor dit onderdeel kunnen de gemeenten ook een beroep doen op particuliere investeerders die in ruil daarvoor een beperkt gebruiksrecht van de gerenoveerde woningen krijgen (artikel 28);
- het tweede gedeelte betreft de herbouw van zogenaamde "stadskankers", dat wil zeggen braakliggende gronden of te slopen gebouwen; de gemeenten krijgen subsidies om deze gronden aan te kopen en bouwrijp te maken en mogen ze tegen een lage prijs (minimum 1/4 van de geschatte waarde) verkopen aan particuliere investeerders die er woningen op moeten bouwen; de gemeenten krijgen wel een voorkeurrecht tot aankoop van de woningen (artikel 6);

.../...

- met de maatregelen in het derde onderdeel worden de gemeenten ertoe aangezet om de door de particuliere sector herbouwde of gerenoveerde woningen in erfpacht te nemen in het kader van een programmaovereenkomst (artikel 7);
- het vierde deel slaat op de herwaardering van de openbare ruimten (artikel 8);
- het vijfde gedeelte betreft "de voorzieningen voor de sociale en culturele samenhang van de wijkbevolking" (artikel 9). Luidens de aan de Raad van State meegedeelde nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve gaat het om akties die de particulieren moeten aanzetten tot onderhoud en renovatie, evenals akties voor sociale begeleiding van de vernieuwingsoperaties en akties "strevend naar het voorkomen van uitsluiting of verzwakking en naar het bevorderen van solidariteit" (nota, p. 6).

II.

1. In de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond verwezen naar artikel 113 van de huisvestingscode alsmede naar het besluit van de Regent van 2 juli 1949.

Een regentsbesluit kan uiteraard geen rechtsgrond bieden voor een besluit van de Executieve, omdat het gaat om normen van een zelfde waarde.

Luidens artikel 113 van de huisvestingscode verleent

.../...

"de Staat (in casu : het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) een toelage, waarvan de Koning (in casu : de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve) het bedrag en de toekenningsvoorwaarden bepaalt, aan de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting (lees : Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij), aan de door haar erkende maatschappijen en aan de gemeenten en verenigingen van gemeenten die overgaan :

-hetzij tot de aankoop of de onteigening en de gehele of gedeeltelijke slooping :

1Evan een geïsoleerde ongezonde niet-verbeterbare woning of een complex van ongezonde niet-verbeterbare woningen;

2Evan één of meer andere woningen of niet-residentiële gebouwen voor zover ze, een geheel uitmakend met een complex ongezonde niet-verbeterbare woningen, ongezond zijn door omgeving of onverenigbaar met een rationele ruimtelijke ordening;

-hetzij tot de aankoop of de onteigening van verbeterbare ongezonde of gezonde maar functioneel onaangepaste woningen en de sanering, de verbetering of de aanpassing ervan".

2. Afgezet tegen de ingeroepen rechtsgrond zijn het doel en het opzet van het ontwerp tegelijk beperkter en ruimer.

Beperkter omdat de regeling alleen betrekking heeft op de gemeenten en niet op de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij, op de door haar erkende maatschappijen of op verenigingen van gemeenten.

.../...

Ruimer omdat de regeling niet beperkt is tot :

-de aankoop of de onteigening en de sloping van

.niet-verbeterbare woningen;

.andere woningen of niet-residentiële gebouwen die een geheel uitmaken met een complex van niet-verbeterbare woningen en ongezond zijn door omgeving of onverenigbaar met een rationele ruimtelijke ordening;

-de aankoop of de onteigening en de sanering, verbetering of aanpassing van

.verbeterbare ongezonde woningen;

.gezonde maar functioneel onaangepaste woningen.

Zo slaat de ontworpen regeling ook op woningen die reeds eigendom zijn van de gemeente (artikel 5, tweede lid, a), op woningen die eigendom zijn van het O.C.M.W. maar waarvan het beheer aan de gemeente is toevertrouwd (artikel 5, tweede lid, b) of op woningen in erfpacht (artikel 5, tweede lid, d).

De regeling is eveneens van toepassing op het gebruiksklaar maken van ongebouwde terreinen (artikel 6 juncto artikel 3, e), op het herwaarderen van de openbare ruimten (artikel 8) en op voorzieningen voor de sociale en culturele samenhang van de wijkbevolking (artikel 9, eerste lid) waaronder "onder andere" begrepen zijn bijscholing in de bouwsector voor werkzoekenden (artikel 9, derde lid, a) en acties strevend naar het betrekken van de bevolking bij de animatie en het beheer

.../...

van de openbare ruimten gelegen in de omtrek (artikel 9, derde lid, d). Voor al deze regelingen biedt artikel 113 van de huisvestingscode geen rechtsgrond.

3. Het ontwerp zou dus voor het belangrijkste deel ervan zijn rechtsgrond moeten vinden in de begrotingskredieten die de Brusselse Hoofdstedelijke Raad ter beschikking wil stellen.

Hoewel wordt aangenomen dat een Executieve op grond van een begrotingskrediet regelend kan optreden, dient in dergelijke omstandigheden de regeling beperkt te blijven tot voorschriften in verband met subsidiëring sensu stricto.

Uit het ontwerp en uit de aan de Raad van State meegedeelde nota d.d. 7 juni 1991 aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve blijkt echter dat het deze laatste te doen is een veel fundamenteelere regeling tot stand te brengen.

Zo worden verplichtingen opgelegd aan de gemeenten (zie bijvoorbeeld artikel 10 in verband met de bijzondere openbaarmakingsmaatregelen en de oprichting van een gemeentebedrijf, alsmede artikel 27 in verband met het beheren van woningen) en aan derden (artikel 28, eerste streepje : de verplichting opgelegd aan bepaalde privérechtspersonen woningen bij voorrang aan hun personeelsleden onder te verhuren).

4. Het besluit is dan ook dat het met het ontwerp beoogde doel - hoe lofwaardig het ook moge zijn - maar kan worden

.../...

bereikt nadat daartoe bij ordonnantie een steviger rechtsgrond zal zijn geschapen.

Met het oog daarop mag nu al worden opgemerkt dat de Nederlandse tekst van het ontwerp aan een grondige taalzuivering toe is.

I.

1. L'arrêté en projet a pour objet d'octroyer des "dotations" aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale, de manière à les inciter à rénover ou à faire rénover les "îlots les plus délaissés et les îlots fragilisés".

A cet effet, il incombe à la commune d'élaborer, par quartier, un programme quadriennal (le "contrat de quartier") et de le soumettre à l'approbation de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale.

Chaque programme peut comporter cinq volets :

- le premier volet est relatif à la rénovation de logements appartenant à la commune ou au C.P.A.S. ou encore qui sont acquis par la commune ou font l'objet d'une emphytéose au profit de cette dernière (article 5); en ce qui concerne ce volet, les communes peuvent également avoir recours à des investisseurs privés qui obtiennent, en contrepartie, un droit de jouissance limité des logements rénovés (article 28);
- le deuxième volet concerne la reconstruction de ce que l'on appelle les "chancres urbains", c'est-à-dire les terrains vagues ou les immeubles à démolir; les communes obtiennent des subventions pour acquérir et viabiliser ces terrains, qui peuvent être vendus à faible prix (au minimum 1/4 de la valeur estimée) à des investisseurs

.../...

privés qui sont tenus d'y construire des habitations; les communes disposent néanmoins d'un droit de préférence quant à l'acquisition des habitations (article 6);

-les mesures figurant dans le troisième volet incitent les communes à prendre en emphytéose les logements reconstruits ou rénovés par le secteur privé, dans le cadre d'un contrat-programme (article 7);

-le quatrième volet porte sur la requalification des espaces publics (article 8);

-le cinquième volet se rapporte aux "dispositifs en faveur de la cohésion sociale et culturelle de la population du quartier" (article 9). Aux termes de la note aux membres de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, qui a été communiquée au Conseil d'Etat, il s'agit d'actions d'incitation à l'entretien et à la rénovation auprès des particuliers, ainsi que d'actions d'accompagnement social des opérations de rénovation et d'actions "visant à prévenir l'exclusion ou la précarité et à recomposer les solidarités" (note, p. 6).

II.

1. Pour désigner le fondement légal du projet, le préambule fait référence à l'article 113 du code du logement ainsi qu'à l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949.

.../...

S'agissant de normes de même valeur, un arrêté du Régent ne saurait, de toute évidence, procurer un fondement légal à un arrêté de l'Exécutif.

Aux termes de l'article 113 du code du logement,

"l'Etat (en l'occurrence : la Région de Bruxelles-Capitale) alloue un subside, dont les conditions d'octroi et le montant sont fixés par le Roi (en l'occurrence : l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale), à la Société nationale du Logement (lire : la Société du Logement de la Région bruxelloise), aux sociétés agréées par elle, ainsi qu'aux communes et associations de communes qui procèdent :

-soit à l'acquisition ou à l'expropriation ainsi qu'à la démolition totale ou partielle :

1Ed'une habitation isolée insalubre non améliorabile ou d'un ensemble d'habitations insalubres non améliorables;

2Ed'une ou de plusieurs autres habitations ou immeubles non résidentiels, faisant partie d'un ensemble d'habitations insalubres non améliorables, pour autant qu'ils soient insalubres par environnement ou qu'ils soient incompatibles avec un aménagement rationnel du territoire;

-soit à l'acquisition ou à l'expropriation d'habitations insalubres améliorables ou d'habitations salubres mais fonctionnellement inadaptées, ainsi qu'à leur assainissement, amélioration ou adaptation".

.../...

2. Par rapport au fondement légal indiqué, l'objet et la philosophie du projet sont à la fois plus restreints et plus étendus.

Plus restreints, dans la mesure où la réglementation se rapporte uniquement aux communes et non à la Société du Logement de la Région bruxelloise, aux sociétés agréées par elle ou à des associations de communes.

Plus étendus, dans la mesure où la réglementation ne se limite pas :

-à l'acquisition ou à l'expropriation et à la démolition

. d'habitations non améliorables;

.d'autres habitations ou immeubles non résidentiels, qui font partie d'un ensemble d'habitations non améliorables et qui sont insalubres par environnement ou incompatibles avec un aménagement rationnel du territoire;

-à l'acquisition ou à l'expropriation et à l'assainissement, à l'amélioration ou à l'adaptation

.d'habitations insalubres améliorables;

.d'habitations salubres mais fonctionnellement inadaptées.

La réglementation en projet porte donc également sur des habitations appartenant déjà à la commune (article 5, alinéa 2, a), des habitations appartenant au C.P.A.S. mais dont la gestion est confiée à la commune (article 5, alinéa 2, b)

.../...

ou des habitations faisant l'objet d'une emphytéose (article 5, alinéa 2, d). Elle s'applique également à la viabilisation de terrains non bâtis (article 6 en combinaison avec l'article 3, e), à la requalification des espaces publics (article 8) et aux dispositifs en faveur de la cohésion sociale et culturelle de la population du quartier (article 9, alinéa 1er) qui comportent "notamment" des formations de qualification à l'emploi dans le secteur de la construction pour des demandeurs d'emploi (article 9, alinéa 3, a) et des actions visant à impliquer la population dans l'animation et la gestion des espaces publics situés dans le périmètre (article 9, alinéa 3, d). L'article 113 du code du logement ne procure aucun fondement légal à l'ensemble des dispositions prérappelées.

3. Par conséquent, il faudrait que le projet trouve, dans une très large mesure, son fondement légal dans les crédits budgétaires que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale entend attribuer.

Encore qu'il soit admis qu'un Exécutif puisse légiférer en vertu d'un crédit budgétaire, il importe, en pareilles circonstances, que la réglementation demeure limitée à des prescriptions relatives à l'octroi de subsides au sens strict.

Il ressort toutefois du projet et de la note aux membres de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 juin 1991, qui a été communiquée au Conseil d'Etat, qu'il s'agit pour ledit Exécutif d'établir une réglementation nettement plus fondamentale. Ainsi, des obligations sont

.../...

imposées aux communes (voir, par exemple, l'article 10 concernant les mesures particulières de publicité et la création d'une régie communale, ainsi que l'article 27 concernant la gestion des logements) et à des tiers (article 28, premier tiret : l'obligation imposée à certaines personnes morales privées de sous-louer des logements en priorité à des membres de leur personnel).

4. Il en résulte dès lors que le but visé par le projet - quelque louable qu'il puisse être - ne pourra être atteint qu'après qu'un fondement légal plus solide aura été mis sur pied, à cet effet, par ordonnance.

Dans cette perspective, il est permis d'observer, d'ores et déjà, qu'un profond remaniement de la version néerlandaise du projet s'impose du point de vue de la correction de la langue.

.../...

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heer : G. BAETEMAN,
Monsieur :

voorzitter,
président,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : G. SCHRANS
Messieurs : E. WYMEERSCH,

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

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door H. J. BAERT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. J. BAERT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. VAN HAEGENDOREN, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

G. BAETEMAN.