ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 14 septembre 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'ordonnance "relative à la mission de rénovation urbaine de la Société de développement régional pour l'Arrondissement de Bruxelles-Capitale et modifiant la loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique", a donné le 1er mars 1995 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 14 september 1994 door de Minister Voorzitter van de Brusselse Hoodstedelijk Regering verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ordonnantie "betreffende de stadsvernieuwingsopdracht van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Arrondissement Brussel-Hoofdstad tot wijziging van de kaderwet van 15 juli 1970 houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie", heeft op 1 maart 1995 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I.

1. Aux termes de l'article 196 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, les articles 1er à 7 de la loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique cessent de s'appliquer à la Région de Bruxelles-Capitale dans le domaine de la planification régionale.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la disposition précitée, les compétences de la Société de développement régional pour l'arrondissement de Bruxelles-Capitale (S.D.R.B.) étaient, en matière d'expansion économique, définies par l'article 15 de la loi-cadre du 15 juillet 1970. Depuis lors, les dispositions contenues dans le paragraphe 2, b, c et d, de cet article ont perdu leur signification, puisqu'elles font référence aux articles 1er à 7 de la loi-cadre, qui ont cessé de s'appliquer.

D'un autre côté, les paragraphes 1er, 3 et 4 de l'article 15 de la même loi sont obsolètes compte tenu de l'évolution institutionnelle récente; ils n'auraient d'ailleurs pas constitué un fondement suffisant aux dispositions nécessaires à régler la composition et le fonctionnement de la S.D.R.B.

Pour satisfaire à l’article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l’article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, pour remédier aux conséquences de l’abrogation partielle de la loi-cadre précitée du 15 juillet 1970 ainsi que pour tenir compte de l’évolution institutionnelle récente, il appartient au législateur régional de prendre une ordonnance qui règle de façon actuelle et complète la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de ladite S.D.R.B.

2. Le projet d’ordonnance à l’examen se présente comme un texte autonome à l’exception de l’article 10, § 1er, qui tend à compléter l’article 15, § 3, de la loi-cadre du 15 juillet 1970, laquelle est appelée à subsister pour le surplus. Il s’ensuit que l’organisation et les compétences de la S.D.R.B. vont se trouver régies par deux actes de nature législative, en l’occurrence une loi qui est relative à l’organisation de la planification et de la décentralisation économique, d’une part, et une ordonnance qui est principalement consacrée à la rénovation urbaine et au contrôle de la S.D.R.B., d’autre part.

Le résultat ainsi obtenu est insatisfaisant dès lors que les dispositions organiques qui régissent la S.D.R.B., quelle que soit la compétence mise en oeuvre par celle-ci, se trouvent insérées tantôt dans la loi-cadre du 15 juillet 1970 (article 15, §§ 1er, 3 et 4), tantôt dans

l’ordonnance en projet (article 9, article 10, §§ 2 à 4, et article 11), sans que l’on aperçoive en vertu de quel critère logique cette répartition est opérée.

Il serait préférable que l’ensemble des dispositions applicables à la S.D.R.B. soient groupées et harmonisées au sein d’un texte unique. Cette solution permettrait d’abroger l’article 15 de la loi du 15 juillet 1970 en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

II.

1. Ainsi qu’en a décidé le Conseil d’Etat, section d’administration, dans son arrêt n○ 46.498 du 11 mars 1994, DE BACKER :

> "... l’article 11 (devenu 16) de la Constitution, aux termes duquel "Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d’utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi (...)", rappelé par l’article 79, § 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, lui-même rendu applicable en région de Bruxelles-Capitale par l’article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, se conjuguant avec les principes de la légalité et de la spécialité des personnes de droit public, exclut que la partie adverse (la Région de Bruxelles-Capitale) ait pu valablement, en l’absence d’une habilitation spéciale donnée par une ordonnance ou une autre norme de valeur législative, confier à la S.D.R.B. par la convention du 9 mars 1987 ou par les arrêtés des 19 juillet 1990 et 24 octobre 1991, "la réalisation "d’opérations de mise en oeuvre de la politique d’aménagement du territoire, d’urbanisme et de rénovation urbaine""; ...".

Une habilitation spéciale par le législateur régional est donc nécessaire (1).

Tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, aux termes de l'article 7, 1°, du projet, la S.D.R.B. peut exproprier "pour réaliser la mission définie à l'article 3", lequel se borne à habiliter la S.D.R.B. à "réaliser des opérations de rénovation urbaine, à l'aide de ses ressources propres ou de subventions, en vue de la réalisation du logement conventionné".

Le projet ne donne aucune indication au sujet des opérations de rénovation urbaine qui légitimeraient le recours à l'expropriation. D'un autre côté, la définition que le projet donne du logement conventionné est particulièrement vague et, à l'exception d'une référence faite à "l'habitation de personnes", elle se borne à renvoyer à des dispositions qui seront à arrêter par le Gouvernement.

L'article 4 du projet distingue deux types d'opérations de rénovation urbaine, les unes qui seront réalisées par délégation de la Région, les autres qui doivent être

---

(1) Selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, une distinction doit être faite selon que le bien exproprié est destiné à un usage public ou à un autre usage. Alors que dans le premier cas il n'est pas requis qu'une loi, un décret ou une ordonnance particuliers définissent ce qu'il y a lieu d'entendre par "utilité publique", par contre, lorsque le bien exproprié est destiné à un autre usage -ce qui est le cas en l'espèce- la norme législative doit spécialement déterminer dans quelle mesure l'usage donné au bien exproprié entre dans la notion d'utilité publique.

pratiquées en exécution d’un plan pluriannuel de rénovation urbaine.

Selon le projet, le plan pluriannuel de rénovation urbaine "a trait à des sites à restructurer" (article 4, alinéa 2), lesquels sont définis comme étant des lieux "où un déficit d’investissement résidentiel est attesté, se caractérisant par une dégradation importante du patrimoine bâti ou une présence de terrains non bâtis, nécessitant des remembrements ou des viabilisations" (article 2, 4°).

Si se trouvent ainsi déterminés les cas dans lesquels une expropriation peut être décidée en exécution d’un plan pluriannuel de rénovation urbaine, le projet ne précise pas les cas dans lesquels la S.D.R.B. peut réaliser une expropriation en matière de rénovation urbaine par suite d’une délégation de la Région (1).

En tant qu’il permet à la S.D.R.B. de réaliser des expropriations, que ce soit par délégation ou en exécution d’un plan pluriannuel de rénovation urbaine, sans qu’une ordonnance fixe préalablement les cas où il y a utilité publique, le projet viole l’article 16 de la Constitution ainsi que les articles 9 et 79 de la loi spéciale du 8 août 1980.

---

(1) Le texte du projet ne permet pas de discerner les compétences régionales qui, en matière de rénovation urbaine, pourraient être déléguées à la S.D.R.B. et autoriser une expropriation pour cause d’utilité publique.

2. L’opération de rénovation urbaine que le projet tend à élever au rang de mission d’utilité publique ne se réduit pas, dans l’économie du projet soumis au Conseil d’Etat, à "restructurer" des sites délaissés par les propriétaires d’immeubles : selon le projet, la rénovation doit aboutir à la réalisation d’un certain type de logements que l’article 2, 3°, qualifie de "conventionnés".

Lorsque la rénovation d’un quartier implique l’acquisition, par la voie de l’expropriation, d’un immeuble habité, cette rénovation aboutit au résultat paradoxal que des personnes sont privées de leur logement (1) qui, après rénovation, est destiné à être revendu ou donné en location (2) à d’autres personnes.

Le Conseil d’Etat observe que, dans une situation plus ou moins analogue, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, à l’article 12, § 2, de l’ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers, a instauré la garantie suivante :

> "La commune a l’obligation de procurer un logement de remplacement aux personnes qui occupent des immeubles repris dans le programme visé à l’article 5, §§ 1er et 2, et dont l’occupation est rendue impraticable par les opérations de revitalisation".

---

(1) Lequel logement n’est pas nécessairement un logement insalubre.

(2) Ce nouveau logement dit "conventionné" n’est pas nécessairement un logement social.

Il appartiendra au législateur régional d'apprécier si, tenant compte du droit au logement qui est consacré par l'article 23 de la Constitution, il ne serait pas souhaitable d'inclure dans l'ordonnance en projet des dispositions analogues ou de même effet.

III.

1. Le projet à l'examen se caractérise par le nombre, l'ampleur et l'imprécision des délégations du pouvoir normatif que le Conseil régional est invité à consentir au Gouvernement :

- l'article 2, 3°, habilite le Gouvernement, à l'occasion de la définition du "logement conventionné", d'une part, à déterminer "les critères de coût et de conditions d'accès" au logement et, d'autre part, à arrêter les "conditions" dans lesquelles le logement est acquis, pris en emphytéose, construit ou aménagé à des fins de location ou de vente à des personnes physiques ou morales;

- l'article 5, alinéa 1er, le charge de fixer le contenu détaillé du plan pluriannuel, les modalités de sa présentation, de sa mise en oeuvre et de son adaptation annuelle;

- en vertu de l'article 5, alinéa 2, il fixera les règles d'octroi des "subsides d'investissements";

- l’article 7, 2°, permet au Gouvernement de définir les modalités particulières selon lesquelles la S.D.R.B. peut louer un logement;

- l’article 9, alinéa 1er, confie au Gouvernement la mission d’arrêter le cahier des charges de la S.D.R.B., lequel est destiné à fixer les obligations de service public de la personne morale de droit public dans les domaines de la rénovation urbaine et de l’expansion économique;

- il résulte des articles 10 et 11 que le Gouvernement règle "l’exercice de la mission" des commissaires ainsi que du délégué du Ministre du Budget.

Qui plus est, le projet s’abstient de déterminer les principes et les critères dont le Gouvernement devrait s’inspirer lorsqu’il exercera les compétences déléguées.

2. Ainsi qu’il ressort des deux premières observations générales, l’article 16 de la Constitution ainsi que les articles 9 et 79 de la loi spéciale du 8 août 1980 réservent au décret -ici à l’ordonnance- le soin de :

- régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de la S.D.R.B.;

- fixer les cas dans lesquels le Gouvernement peut autoriser la S.D.R.B. à poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans le domaine de la rénovation urbaine.

Dans ces matières, aucun pouvoir normatif ne peut être délégué au Gouvernement; il n'est fait exception à ce principe que pour les mesures de détail ou de simple exécution (1).

L'article 78 de la loi spéciale de réformes institutionnelles selon lequel le décret attribuant des pouvoirs au Gouvernement doit être "porté" en vertu de la Constitution, ne permet pas que le Gouvernement puisse légiférer dans des matières qui sont réservées en propre au pouvoir législatif (2).

Mais, même lorsque la fonction de légiférer n'est pas réservée en propre au Conseil régional, la délégation ne peut pas en principe porter sur l'essence même du pouvoir du délégant; sauf le cas exceptionnel des pouvoirs spéciaux, elle ne peut viser que des compétences accessoires, secondaires ou des mesures d'exécution des principes fixés par le délégant (3).

---

(1) F. KOEKELBERG, Licéité de la délégation de pouvoir : avant tout une question de limites, Adm. pub. trim., 1985, pp. 133 à 156, spéc. p. 152 et note infrapaginale n° 77.

(2) Sur cette question, lire : F. DELPEREE, Précis de droit constitutionnel, tome II - Le système constitutionnel, Livre 2 - Les fonctions, Larcier, 1988, n°s 493, 494 et 532.

(3) F. KOEKELBERG, loc. cit., page 155.

Les arrêtés d'exécution d'une loi-cadre n'échappent pas à la règle : si le pouvoir du Roi (ou du Gouvernement régional) est, en ce cas, plus large qu'à l'ordinaire, l'habilitation porte sur le champ d'application mais non pas sur les principes qui sont établis par la loi et que le Roi ne peut pas modifier (1).

Les mêmes principes valent pour les Communautés et les Régions compte tenu des articles 20 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 (2).

---

(1) J. VELU, Droit public, Bruylant, 1986, pp. 603 et 604, n° 392.

(2) Il convient d'observer qu'en tout état de cause, les lois du 15 juillet 1970 et du 30 décembre 1970, bien antérieures d'ailleurs à l'entrée en vigueur de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, ne sauraient être invoquées au titre de précédent justifiant la méthode adoptée par les auteurs du projet à l'examen.

L'article 16 de la loi du 15 juillet 1970 qui, dans son intitulé, se qualifie elle-même de "loi-cadre", charge le Roi de prendre toute les mesures complémentaires pour assurer l'application de ses dispositions. L'arrêt SOCIETE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL DE BRUXELLES, n° 18.855, du 23 mars 1978, rappelle cependant que s'il fallait interpréter cet article comme permettant au Roi de prendre des mesures d'exécution au-delà de la mission que lui confie l'article 67 ancien de la Constitution (devenu l'article 108), il faudrait présumer que la loi du 15 juillet 1970 a accordé des pouvoirs spéciaux au Roi, aucun élément des travaux préparatoires ne venant étayer cette interprétation.

Une disposition semblable figurait dans le projet de loi sur l'expansion économique dont l'article 49, alinéa 1er, disposait que le Roi prend "toutes les mesures complémentaires que nécessite l'application de la loi en projet". Elle fut omise du texte qui devint la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique à la suite des observations critiques formulées par la section de législation (Doc. parl. Sénat, 1969-1970, n° 354, p. 61).

3. En résumé, les importantes délégations que le projet d'ordonnance à l'examen prévoit en faveur du Gouvernement se heurtent à des objections de constitutionnalité et de légalité :

- d'une part, en tant qu'elles ont trait soit au pouvoir d'exproprier soit à la composition, à la compétence, au fonctionnement et au contrôle d'une personne morale de droit public dépendant de la Région, matières qui sont réservées en propre au Conseil régional;

- d'autre part, parce que, dans les matières qui ne sont pas réservées en propre au Conseil régional, le texte n'énonce pas avec précision les principes qui devront être mis en oeuvre par le Gouvernement et ne détermine pas davantage la manière dont ils devront l'être.

*

* *

En conclusion, la réalisation des objectifs poursuivis par les auteurs du projet nécessite la rédaction et l'adoption d'une ordonnance qui règle elle-même tout ce qui concerne le pouvoir d'exproprier ainsi que la composition, les compétences, le fonctionnement et le contrôle de la S.D.R.B., sous réserve évidemment des mesures de détail ou de simple exécution, et qui, dans les autres domaines, énonce les principes de chacune des matières. Une telle ordonnance gagnerait à grouper toutes les dispositions

législatives relatives à la S.D.R.B. Ne peuvent en revanche être admises des délégations générales et imprécises qui vident de toute substance l'article 16 de la Constitution ainsi que les articles 9, 20 et 79 de la loi spéciale du 8 août 1980. Le projet doit, en conséquence, être fondamentalement revu.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Compte tenu du caractère fondamental des observations générales qui viennent d'être formulées, le Conseil d'Etat se borne à faire les quelques observations essentielles suivantes :

Arrêté de présentation.

Celui-ci fait défaut. S'agissant d'une ordonnance, il y a lieu de prévoir un arrêté de présentation.

Article 2.

La définition du "logement conventionné" est particulièrement confuse et obscure. Que signifie l'expression "les critères (...) de conditions d'accès" ? Sur quoi porte l'expression "les conditions arrêtées par le Gouverne-

ment" : sur l’acquisition, l’emphytéose, la construction ou l’aménagement ou bien sur les "fins de location à des personnes physiques ou morales" ? Que signifient les mots "les critères de coût" ?

En outre, le terme "remembrement" est utilisé de manière inadéquate s’agissant d’une rénovation urbaine. Quant au mot "viabilisation", il est inconnu du lexique. Le terme "geconventioneerd" n’existe pas non plus en néerlandais.

Plus fondamentalement, il est impossible de déterminer à l’aide du seul texte de l’ordonnance en projet ce que recouvre exactement l’expression "logement conventionné"; cette expression n’acquerra un sens que lorsque seront publiés les arrêtés du Gouvernement auquel l’article 2, 3°, du projet consent, par son imprécision, une délégation quasi illimitée. La disposition s’expose dès lors aux critiques qui ont été formulées à l’occasion des observations générales.

En ce qui concerne le texte néerlandais, il est proposé d’écrire "contractwoningen" au lieu de "geconventioneerde woningen" d’après l’exemple d’autres mots composés à l’aide du mot "contract", figurant dans le Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal.

Article 3.

1. L'alinéa 1er de cet article du projet tend à assimiler le logement conventionné au logement social lorsqu'il est réalisé à la suite d'une opération de rénovation urbaine. L'exposé des motifs utilise même l'expression de "logement moyen conventionné assimilé à du logement social".

Dès lors, de deux choses l'une :

- ou bien le logement conventionné constitue du logement social et se voit appliquer l'ensemble des règles relatives à celui-ci, auquel cas l'assimilation au logement social est inutile et le logement conventionné doit, à l'article 2, 3°, être défini comme étant constitué par des habitations sociales au sens du Code du logement;

- ou bien le logement conventionné ne relève pas du logement social et l'assimilation forme une sorte de législation par référence, auquel cas le texte de l'ordonnance en projet doit énoncer explicitement les finalités et les règles pour lesquelles il y a lieu d'amalgamer les deux types de logements, dans le respect des compétences attribuées en la matière à la Région (1).

---

(1) Sur les compétences de la Région, voyez les avis L. 20.584/VR du 9 octobre 1991 (Doc. C.R.W., 90-91, n° 213/2 du 25.X.1991) et L. 23.615/9 du 14 novembre 1994 (Doc. Cons. rég. Brux.-Cap., 1991-1992, n° A-174/1 du 4.V.1992).

2. Le second alinéa de l'article 3 dispose que "dans le cadre de cette mission de rénovation urbaine créatrice ou rénovatrice de logements conventionnés assimilés à du logement social, la S.D.R.B. est assimilée à une société régionale de logement".

L'exposé des motifs en donne l'explication suivante :

> "L'alinéa 2 assimile la S.D.R.B. à une société régionale de logement dans le cadre de sa mission de rénovation urbaine. Cette assimilation permettra au Gouvernement de demander au Gouvernement fédéral de prendre les mesures nécessaires pour permettre à la S.D.R.B. d'être, tout comme les sociétés régionales de logement pour la construction de logement social, exonérée de l'application de la loi Breyne et de bénéficier d'un taux de T.V.A. réduit pour la construction des logements conventionnés ; ce taux réduit permettra de pallier le coût de la taxation des subsides (différence entre le prix de revient des logements conventionnés et leur prix de vente)".

Aux termes de l'article 2, 1°, de la loi du 9 juillet 1971 réglementant la construction d'habitations et la vente d'habitations à construire ou en voie de construction, modifié par la loi du 3 mai 1993, cette loi n'est pas applicable aux conventions conclues par les sociétés régionales terriennes et du logement et leurs sociétés agréées.

En vertu de l'article X, § 1er, A-c, du tableau B annexé à l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 fixant le taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la

répartition des biens et des services selon ces taux, confirmé par la loi du 27 mai 1971 :

"X - Logement social.

Le taux réduit de 12 p.c. s'applique :

A/ aux livraisons des bâtiments ci-après et aux constitutions, cessions et rétrocessions de droits réels portant sur de tels bâtiments, qui ne sont pas exemptés par l'article 44, § 3, 1°, du Code, lorsque ces bâtiments sont destinés au logement social :

c/ les logements privés qui sont livrés et facturés comme logement social par les sociétés régionales de logement, par les sociétés agréées par celles-ci et par les centres publics d'aide sociale".

Ces matières relèvent des attributions du législateur fédéral. Il n'appartient pas à une Région de modifier indirectement le champ d'application d'une loi fédérale par le biais d'assimilations qui n'entrent pas dans les prévisions de la norme fédérale.

Il est vrai qu'il appartient à la Région et à la Région seule de définir le régime juridique des sociétés régionales du logement ainsi que des sociétés agréées par celles-ci et, partant, de déterminer quelles sont ces sociétés.

Mais elle ne peut pas sans excéder ses attributions procéder à des assimilations factices à la seule fin d'éluder, au profit de certaines personnes, l'application d'une loi fédérale, ou dans le seul but de bénéficier d'un taux réduit pour l'application d'une imposition fédérale.

Le législateur fédéral est en effet seul compétent pour fixer le champ d'application des normes qu'il adopte dans la sphère de ses attributions.

Or, la S.D.R.B., qui se voit attribuer des compétences dans d'autres matières que le logement (1) et qui est appelée à s'occuper principalement de logement moyen, ne peut pas être comparée à une société régionale de logement au sens de la loi du 9 juillet 1971 ou du code T.V.A.

On ajoutera que l'exposé des motifs entend interdire à la S.D.R.B. d'"interférer dans l'objet de la mission de la S.R.L.B.".

L'assimilation d'une société de développement régional à une société régionale de logement, purement artificielle, ne pourrait sans excès de compétence autoriser la Région à instaurer, au profit de la S.D.R.B., une dérogation à la loi du 9 juillet 1971 ou à créer un statut fiscal particulier en matière de T.V.A. et cela, ni directement ni par suite de mesures prises de commun accord entre le Gouvernement fédéral et le Gouvernement régional.

---

(1) On songe ici non seulement à l'expansion économique qui forme le premier objet social de la S.D.R.B. mais aussi à la construction de locaux à usage commercial, artisanal, d'entreprises ou d'équipements d'intérêt collectif, conformément à l'article 4, alinéa 3, 2°, du projet à l'examen, donc à l'occasion d'un projet de rénovation urbaine.

L'article 3, alinéa 2, de l'ordonnance en projet excède donc les attributions de la Région de Bruxelles-capitale.

Article 4.

L'article 4 du projet habilite la S.D.R.B. à réaliser les opérations de rénovation urbaine décrites à l'article 3 du projet, soit par délégation de la Région, soit en exécution d'un plan pluriannuel.

1. La délégation.

a) En matière de planification et de décentralisation économique.

L'exposé des motifs explicite dans les termes suivants ce qu'il y a lieu d'entendre par "délégation" :

> "La délégation à laquelle il est fait allusion est une application particulière de la délégation prévue par l'article 15 de la loi du 15 juillet 1970. Elle sera utilisée pour réaliser des opérations au cas par cas".

Ce commentaire paraît se référer à l'article 15, § 2, e, de la loi du 15 juillet 1970, en vertu duquel les sociétés de développement régional, par délégation et aux frais de l'Etat ou, éventuellement de la province ou des communes, exécutent ou font exécuter toutes expropriations, tous travaux et toutes autres missions publiques d'ordre technique.

Insérée dans la loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique, cette disposition ne trouve en principe à s'appliquer que dans les domaines de la planification et de la décentralisation économiques, à l'exclusion donc de la rénovation urbaine.

D'autre part, à la lumière des termes utilisés par lui ("exécution", "travaux" et "toutes autres missions publiques d'ordre technique"), l'article 15, § 2, e, mis en parallèle avec le littera d, loin de déléguer à la S.D.R.B. un pouvoir de décision, ne vise que l'exécution matérielle d'une décision prise par une autre autorité publique au nom de laquelle et pour le compte de laquelle la première agit. Dans ce cas, la S.D.R.B. prête une assistance technique et rien de plus.

Il ressort ainsi de l'arrêt DE BACKER, n○ 46.448, du 11 mars 1994, précité, que selon les prévisions de l'article 15, § 2, e, de la loi-cadre du 15 juillet 1970, la S.D.R.B. est l'exécutante, par délégation et aux frais de la Région, d'une expropriation effectuée au nom et pour le compte de cette dernière.

Si l'intention est de ne confier à la S.D.R.B. qu'un pouvoir d'exécution matérielle, le texte devra être revu afin d'exprimer clairement cette intention, étant entendu que toutes les décisions devront être prises en la matière par les autorités régionales compétentes sur la base de textes juridiques habilitant celles-ci à agir.

Si l'intention est, au contraire, de déléguer à la S.D.R.B. des compétences juridiques, avec pouvoir de décision, dans des matières régionales, le texte du projet doit être complété par l'indication, d'une part, de l'objet

précis de cette délégation et, d'autre part, du régime juridique applicable aux décisions prises par la S.D.R.B. agissant sur la base d'une délégation consentie par la Région.

b) En matière de rénovation urbaine.

Le délégué du ministre n'a pas apporté d'explication claire au sujet des compétences que la Région pourrait, en vertu de l'article 4 du projet, déléguer à la S.D.R.B. en matière de rénovation urbaine. Interrogé à ce propos, il a répondu le 6 février 1995 :

> "La délégation, visée à l'article 4, vise les réalisations en matière de rénovation urbaine qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas reprises dans le plan pluriannuel. Elles sont confiées, par le Gouvernement, à la S.D.R.B. au cas par cas et encadrées par une convention spécifique."

Pour les raisons qui ont été exposées à l'occasion des observations générales, la Région ne peut pas déléguer à un service régional décentralisé le pouvoir de prendre des décisions individuelles ("au cas par cas") sans avoir préalablement réglé dans une ordonnance les conditions d'exercice de la compétence déléguée.

De surcroît, l'obligation de définir les cas dans lesquels il peut être recouru à l'expropriation en matière de rénovation urbaine, fait obstacle à ce que la Région décide une expropriation ou délègue à la S.D.R.B. le pouvoir de décider une expropriation dans des hypothèses où elle ne peut pas se prévaloir d'une habilitation spéciale accordée

par une norme de valeur législative déterminant les cas précis où la prise de possession d'un immeuble est d'utilité publique (1).

Il va de soi que le recours au procédé contractuel (2) ne permet pas de faire l'économie d'une ordonnance ni de combler les lacunes éventuelles d'une ordonnance qui est indispensable pour régler tout ce qui concerne le mécanisme de la délégation, les mesures de simple exécution devant être prises par le Gouvernement dans un règlement ou un arrêté (article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980), ce qui exclut la substitution, pour ce faire, d'une convention à l'acte unilatéral.

En conclusion, l'article 4 du projet viole la loi spéciale du 8 août 1980 en tant qu'il a trait à la réalisation d'opérations de rénovation urbaine sur la base d'une délégation qui serait consentie par la Région dans des conventions signées avec la S.D.R.B.

2. Le plan pluriannuel.

En tant qu'il a trait au "plan pluriannuel de rénovation urbaine", l'article 4 du projet est rédigé de

---

(1) La Région ne pourrait à cet égard se prévaloir de l'article 68 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme qui ne couvre pas comme tel le domaine de la rénovation urbaine et qui ne s'applique qu'aux acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation des dispositions ayant force obligatoire et valeur réglementaire des plans.

(2) Aux termes de l'article 4 du projet, "la délégation fait l'objet d'une convention".

manière obscure et absconse. Les auteurs du projet ne précisent même pas quels seraient la valeur normative et les effets juridiques d'un tel "plan".

Article 7.

L'article 7 du projet s'efforce d'énumérer les moyens juridiques dont la S.D.R.B. disposera pour réaliser des opérations de rénovation urbaine. Cette disposition mélange toutefois les diverses phases que comportent ces opérations, phases au cours desquelles seront mis en oeuvre des pouvoirs de natures fort différentes.

La rédaction de l'article 7 devra donc être revue de façon à refléter les différentes phases des opérations de rénovation urbaine :

a) L'article 7, 1°, devrait être réservé aux opérations d'acquisition des immeubles se trouvant dans la zone à rénover; dans le texte français, le terme "louer", qui est ambigu, doit ici être remplacé par l'expression "prendre en location" (en néerlandais "huren"); d'un autre côté, il conviendra de préciser que l'expropriation ne pourra porter que sur un immeuble situé dans un "site à restructurer".

b) L'article 7, 2°, devrait inclure les opérations de démolition, de construction, d'assainissement, d'aménagement d'immeubles en vue de les vendre ou de les donner en location à des personnes physiques ou morales qui les affecteront à du logement conventionné pendant une période x.

c) L’article 7, 3°, devrait reprendre le quarto du texte soumis au Conseil d’Etat.

La disposition devrait être complétée par un deuxième alinéa habilitant la S.D.R.B. à conclure, pour réaliser les opérations énumérées à l’alinéa 1er, 2°, une convention soit avec une personne de droit privé soit avec une société qu’elle crée ou dans laquelle elle détient ou acquiert une participation.

Cet alinéa doit ensuite détailler les objets de la convention : apport d’immeubles en société, octroi de subventions, vente d’immeubles au cocontractant de la S.D.R.B. ou constitution au profit de celui-ci de droits réels immobiliers.

Un troisième alinéa sera consacré à la formulation de la règle qui est contenue dans l’article 7, 2°, seconde phrase, du projet soumis au Conseil d’Etat et qui est relative aux logements donnés en location par la S.D.R.B.

Article 9.

1. Pour les raisons qui ont été exposées à l’occasion des observations générales, c’est au législateur régional qu’il appartient de fixer, dans une ordonnance, les obligations de service public devant être assumées par un organisme qui entre dans le champ d’application de l’article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette disposition empêche que le Gouvernement soit habilité à fixer de telles normes dans un "cahier des charges".

2. En tant qu'il permet au Gouvernement de conclure avec la S.D.R.B. un contrat de gestion déterminant les modalités de mise en oeuvre du "cahier des charges", l'article 9, alinéa 2, du projet, viole les articles 9 et 20 de la loi spéciale du 8 août 1980.

En vertu de ces dispositions, il appartient en effet au législateur régional d'énoncer dans une ordonnance les normes principales gouvernant la matière tandis qu'il incombe au Gouvernement d'arrêter les mesures d'exécution par la voie de règlements.

Il s'ensuit qu'est exclu le recours au mode contractuel pour fixer les "modalités de mise en oeuvre" des règles relatives aux "obligations de service public" de la S.D.R.B.

Articles 10 et 11.

Ces articles règlent de manière lacunaire la matière de l'exercice du contrôle de tutelle à l'égard des actes de la S.D.R.B.. Ainsi, le texte est muet en ce qui concerne les pouvoirs du Gouvernement saisi d'un recours formé auprès de lui par un commissaire comme il ne dit rien au sujet de l'exercice de ces pouvoirs (motifs de la décision de l'autorité de tutelle, délais éventuels, etc).

Le projet d'ordonnance devra être complété sur ce point sans pouvoir procéder à une délégation générale consentie au Gouvernement, délégation qui, en matière de contrôle d'un service décentralisé, heurte de front l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Observation finale.

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite, in fine, dans le présent avis.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I.

1. Luidens artikel 196 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedebouw, zijn de artikelen 1 tot 7 van de kaderwet van 15 juli 1970 houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie niet langer van toepassing op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest op het vlak van de gewestelijke planning.

Tot de inwerkingtreding van de voormelde bepaling werden de bevoegdheden van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het arrondissement Brussel-Hoofdstad (G.O.M.B.) inzake economische expansie bepaald in artikel 15 van de kaderwet van 15 juli 1970. Sedertdien hebben de bepalingen vervat in paragraaf 2, b, c en d, van dat artikel hun betekenis verloren, aangezien zij verwijzen naar de artikelen 1 tot 7 van de kaderwet, die niet meer van toepassing zijn.

Bovendien zijn de paragrafen 1, 3 en 4 van artikel 15 van dezelfde wet, gelet op de recente institutionele ontwikkeling, uit de tijd; zij zouden trouwens geen voldoende rechtsgrond hebben opgeleverd voor de met het oog op het regelen van de samenstelling en de werking van de G.O.M.B. noodzakelijke bepalingen.

Om te voldoen aan artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der

instellingen toepasselijk verklaard op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, voor het ondervangen van de gevolgen van de gedeeltelijke opheffing van de voormelde kaderwet van 15 juli 1971, alsmede vanwege de recente institutionele ontwikkeling, staat het aan de gewestwetgever een ordonnantie uit te vaardigen die de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werking van en het toezicht op de genoemde G.O.M.B. op een actuele en alomvattende wijze regelt.

2. Het voorgelegde ontwerp van ordonnantie dient zich aan als een autonome tekst, met uitzondering van artikel 10, § 1, dat tot aanvulling strekt van artikel 15, § 3, van de kaderwet van 15 juli 1970, welke voor het overige blijft bestaan. Daaruit volgt dat de organisatie en de bevoegdheden van de G.O.M.B. geregeld zullen worden door twee teksten van wetgevende aard, in het onderhavige geval een wet die betrekking heeft op de organisatie van de planning en van de economische decentralisatie enerzijds, en een ordonnantie die hoofdzakelijk gewijd is aan de stadsvernieuwing en het toezicht op de G.O.M.B. anderzijds.

Het aldus verkregen resultaat is ontoereikend aangezien de organieke bepalingen die gelden voor de G.O.M.B., ongeacht de bevoegdheid die zij aanwendt, nu eens zijn opgenomen in de kaderwet van 15 juli 1970 (artikel 15, §§ 1, 3 en 4), dan weer in de ontworpen ordonnantie (artikel 9, artikel 10, §§ 2 tot 4, en artikel 11), zonder dat

duidelijk is aan de hand van welk logisch criterium die verdeling wordt gedaan.

Het zou verkieslijk zijn de gezamenlijke bepalingen die van toepassing zijn op de G.O.M.B. samen te brengen en te harmoniseren in één tekst. Die oplossing zou het mogelijk maken artikel 15 van de wet van 15 juli 1970 op te heffen wat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft.

II.

1. De Raad van State, afdeling administratie, heeft in zijn arrest nr. 46.498 van 11 maart 1994, DE BACKER, het volgende beslist :

> "... Artikel 11 (thans artikel 16) van de Grondwet, luidens hetwelk "Niemand (...) van zijn eigendom (kan) worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald (...)", waaraan wordt herinnerd door artikel 79, § 1, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, dat zelf toepasselijk is verklaard in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bij artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, in combinatie met het wettigheidsbeginsel en het beginsel van de specialiteit van de publiekrechtelijke personen, sluit uit dat de verwerende partij (het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest) rechtsgeldig en bij ontstentenis van een bijzondere machtiging verleend bij een ordonnantie of bij een andere wetgevende norm, aan de G.O.M.B. bij de overeenkomst van 9 maart 1987 of bij de besluiten van 19 juli 1990 en 24 oktober 1991 "het verrichten van activiteiten voor het in praktijk brengen van het beleid inzake ruimtelijke ordening, stedebouw en stadsvernieuwing" heeft kunnen toevertrouwen; ...".

Een bijzondere machtiging door de gewestwetgever is dus noodzakelijk (1).

Dit is hier niet het geval. Luidens artikel 7, 1°, van het ontwerp, mag de G.O.M.B. immers onteigenen "om de in artikel 3 omschreven opdracht te vervullen", welk artikel zich ertoe bepaalt de G.O.M.B. te machtigen om "met aanwending van eigen inkomsten of subsidies stadsvernieuwingsoperaties (te) doen om geconventioneerde woningen (...) te realiseren".

In het ontwerp vindt men geen enkele aanwijzing in verband met de stadsvernieuwingsoperaties die onteigening zouden wettigen. Daarenboven is de definitie die het ontwerp van de "geconventioneerde woning" geeft bijzonder vaag en met uitzondering van een verwijzing naar "de huisvesting van personen", bepaalt zij zich ertoe te verwijzen naar bepalingen die door de Regering moeten worden vastgesteld.

Artikel 4 van het ontwerp maakt een onderscheid tussen twee types van stadsvernieuwingsoperaties, de ene

---

(1) Volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State dient een onderscheid te worden gemaakt naargelang het onteigende goed bestemd is voor openbaar gebruik of een andere bestemming heeft. Terwijl in het eerste geval niet wordt vereist dat in een wet, een decreet of een ordonnantie wordt bepaald hetgeen dient te worden verstaan onder "openbaar nut", moet daarentegen, wanneer het onteigende goed een andere bestemming heeft - hetgeen hier het geval is - de wetgevende norm uitdrukkelijk bepalen in welke mate het gebruik dat van het onteigende goed zal worden gemaakt gerekend kan worden tot het begrip openbaar nut.

worden uitgevoerd krachtens een delegatie gedaan door het Gewest, de andere moeten tot stand worden gebracht ter uitvoering van een meerjarenplan inzake stadsvernieuwing.

Volgens het ontwerp heeft het meerjarenplan inzake stadsvernieuwing "betrekking (...) op de te herstructureren sites" (artikel 4, tweede lid), die worden omschreven als plaatsen "waar het tekort aan huisvestingsinvesteringen bewezen is en die te herkennen zijn aan een verregaande verkommering van het vastgoedpatrimonium of aan de aanwezigheid van onbebouwde terreinen die aan herverkaveling of geschiktmaking toe zijn" (artikel 2, 4°).

Ofschoon aldus de gevallen worden bepaald waarin tot een onteigening kan worden besloten ter uitvoering van een meerjarenplan inzake stadsvernieuwing, worden in het ontwerp de gevallen niet vermeld waarin de G.O.M.B. een onteigening mag doen inzake stadsvernieuwing als gevolg van een delegatie van het Gewest (1).

In zoverre het ontwerp het de G.O.M.B. mogelijk maakt onteigeningen te doen, ongeacht of dit geschiedt krachtens een delegatie of ter uitvoering van een meerjarenplan inzake stadsvernieuwing, zonder dat een ordonnantie vooraf de gevallen bepaalt waarin er sprake is van openbaar

---

(1) Uit de tekst van het ontwerp kan niet worden opgemaakt wat de gewestelijke bevoegdheden zijn die, inzake stadsvernieuwing, zouden kunnen worden overgedragen aan de G.O.M.B. en op grond waarvan een onteigening ten algemenen nutte zou kunnen worden toegestaan.

nut, schendt het artikel 16 van de Grondwet alsmede de artikelen 9 en 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

2. De stadsvernieuwingsoperatie die door het ontwerp wordt verheven tot de rang van project van algemeen nut beperkt zich, in de opzet van het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp, niet tot het "herstructureren" van de door de eigenaars van gebouwen afgedankte ruimten : volgens het ontwerp moet de vernieuwing leiden tot het oprichten van een bepaald type van woningen die in artikel 2, 3°, als "geconventioneerd" worden bestempeld.

Wanneer de vernieuwing van een wijk impliceert dat door onteigening een bewoond gebouw wordt verkregen, leidt die vernieuwing tot het paradoxale resultaat dat personen hun woning wordt ontnomen (1) die, na vernieuwing, bestemd is om weer te worden verkocht of te worden verhuurd (2) aan andere personen.

De Raad van State wijst erop dat de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, in een min of meer analoog geval, in artikel 12, § 2, van de ordonnantie van 7 oktober 1993 houdende organisatie van herwaardering van de wijken, de volgende waarborg heeft ingevoerd :

---

(1) Welke woning niet noodzakelijk een ongezonde woning is.

(2) Die nieuwe woning die "geconventioneerd" wordt genoemd is niet noodzakelijk een sociale woning.

"De gemeente is verplicht om een vervangingswoning te bezorgen aan de personen die onroerende goederen bewonen die opgenomen zijn in een programma bedoeld in artikel 5, §§ 1 en 2, en die onbewoonbaar geworden zijn door herwaarderingsprojecten".

De gewestwetgever zal moeten oordelen of het niet wenselijk is, wegens het recht op huisvesting dat besloten ligt in artikel 23 van de Grondwet, in de ontworpen ordonnantie analoge bepalingen of bepalingen met dezelfde uitwerking op te nemen.

III.

1. Het onderzochte ontwerp wordt gekenmerkt door het aantal, de omvang en de vaagheid van de delegaties inzake regelgevende bevoegdheid die de gewestraad verzocht wordt aan de Regering toe te kennen :

- artikel 2, 3°, machtigt de Regering, naar aanleiding van de omschrijving van de "geconventioneerde woning", enerzijds "de kostprijscriteria en de toegangsvoorwaarden" tot de woning te bepalen en anderzijds de "voorwaarden" vast te stellen waaronder de woning wordt aangekocht, in erfpacht genomen, gebouwd of ingericht om verhuurd of verkocht te worden aan natuurlijke of rechtspersonen;

- artikel 5, eerste lid, belast de Regering ermee de in detail uitgewerkte inhoud van het meerjarenplan vast te

stellen, de manier waarop het wordt opgemaakt, in praktijk wordt gebracht en jaarlijks wordt aangepast;

- krachtens artikel 5, tweede lid, bepaalt de Regering de regels voor de toekenning van de "investeringssubsidies";

- artikel 7, 2°, stelt de Regering in staat de nadere regels te bepalen volgens welke de G.O.M.B. een woning mag verhuren;

- artikel 9, eerste lid, draagt de Regering op het bestek van de G.O.M.B. op te maken waarin de verplichtingen moeten worden vastgesteld die de publiekrechtelijke rechtspersoon als openbare dienst heeft inzake stads-vernieuwing en economische expansie;

- uit de artikelen 10 en 11 blijkt dat de Regering "de uitoefening van de opdracht" van de commissarissen en van de gemachtigde van de Minister van Begroting regelt.

Daarbij komt nog dat het ontwerp verzuimt de beginselen en de criteria vast te stellen waarvan de Regering zou moeten uitgaan wanneer zij de overgedragen bevoegdheden zal uitoefenen.

2. Zoals blijkt uit de eerste twee algemene opmerkingen, laten artikel 16 van de Grondwet alsmede de artikelen 9 en 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het over aan het decreet - hier aan de ordonnantie - om :

- de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werking van en het toezicht op de G.O.M.B. te regelen;

- de gevallen te bepalen waarin de Regering de G.O.M.B. kan machtigen procedures voor onteigening ten algemenen nutte inzake stadsvernieuwing aan te spannen.

In die aangelegenheden kan geen regelgevende bevoegdheid aan de Regering worden overgedragen; van dat beginsel kan slechts worden afgeweken voor detailmaatregelen of maatregelen van loutere uitvoering (1).

Artikel 78 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, volgens hetwelk het decreet dat bevoegdheden verleent aan de Regering moet worden "uitgevaardigd" krachtens de Grondwet, maakt de Regering niet bevoegd om rechtsregels uit te vaardigen inzake aangelegenheden die uitsluitend onder de wetgevende macht ressorteren (2).

---

(1) F. KOEKELBERG, Licéité de la délégation de pouvoir : avant tout une question de limites, Adm. pub. trim, 1985, blz. 133 tot 156, inz. blz. 152 en voetnoot nr. 77.

(2) Over die kwestie, lees : F. DELPEREE, Précis de droit constitutionnel, tome II - Le système constitutionnel, Livre 2 - Les fonctions, Larcier, 1988, nrs. 493, 494 en 532.

Maar zelfs wanneer het uitvaardigen van rechtsregels niet uitsluitend onder de gewestraad ressorteert, mag de delegatie in beginsel geen betrekking hebben op het eigenlijke wezen van de bevoegdheid van degene die delegatie verleent; behoudens in het uitzonderlijke geval van bijzondere machten, mag de delegatie alleen betrekking hebben op bevoegdheden van ondergeschikt belang, secundaire bevoegdheden of maatregelen ter uitvoering van de beginselen die door degene die delegatie verleent, zijn vastgesteld (1).

De besluiten tot uitvoering van een kaderwet vallen ook onder die regel : ofschoon de bevoegdheid van de Koning (of van de Gewestregering) in dat geval ruimer is dan gewoonlijk, heeft de machtiging betrekking op de werkingssfeer maar niet op de beginselen die bij wet worden vastgelegd en die de Koning niet kan wijzigen (2).

---

(1) F. KOEKELBERG, loc. cit., blz. 155.

(2) J. VELU, Droit public, Bruylant, 1986, blz. 603 en 604, nr. 392.

Gelet op de artikelen 20 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelden dezelfde beginselen voor de Gemeenschappen en de Gewesten (1).

3. Al met al stuiten de omvangrijke delegaties waarin het onderzochte ontwerp van ordonnantie ten voordele

---

(1) Er dient op te worden gewezen dat de wetten van 15 juli 1970 en 30 december 1970, die trouwens van veel oudere datum zijn dan de inwerkingtreding van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, hoe dan ook niet kunnen worden aangevoerd als een precedent om de door de stellers van het ontwerp aangewende methode te rechtvaardigen.

Artikel 16 van de wet van 15 juli 1970, die in haar opschrift de naam kaderwet voert, belast de Koning met het nemen van alle aanvullende maatregelen met het oog op de toepassing van de bepalingen ervan. In arrest GEWESTELIJKE ONTWIKKELINGSMAATSCHAPPIJ VOOR BRUSSEL, nr. 18.855, van 23 maart 1978 wordt er evenwel op gewezen dat mocht dat artikel zo verstaan moeten worden dat het de Koning machtigt tot het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen die verder reiken dan de taak welke het oude artikel 67 van de Grondwet (thans artikel 108) hem opdraagt, vermoed zou moeten worden dat de wet van 15 juli 1970 hem bijzondere machten heeft verleend, terwijl in de parlementaire voorbereiding niets aangetroffen wordt ter adstructie van die uitlegging.

Een soortgelijke bepaling kwam voor in het ontwerp van wet op de economische expansie, waarvan artikel 49, eerste lid, bepaalde dat de Koning "alle aanvullende maatregelen (neemt) voor de toepassing van de ontworpen wet". De bepaling werd weggelaten uit de tekst die de wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie werd, als gevolg van de kritische opmerkingen die de afdeling wetgeving had gemaakt (Gedr. St. Senaat, 1969-1970, nr. 354, blz. 61).

van de Regering voorziet op grondwettigheids- en wettigheidsbezwaren :

- enerzijds in zoverre zij ofwel betrekking hebben op de bevoegdheid om te onteigenen ofwel op de samenstelling, de bevoegdheid, de werking van en het toezicht op een publiekrechtelijke rechtspersoon die onder het Gewest ressorteert, welke aangelegenheden uitsluitend onder de Gewestraad vallen;

- anderzijds omdat de tekst, inzake de aangelegenheden die niet uitsluitend onder de Gewestraad ressorteren, niet duidelijk de beginselen verwoordt die door de Regering in toepassing moeten worden gebracht en evenmin de wijze bepaalt waarop dit zal moeten geschieden.

*
* *

Kortom, het bereiken van de door de stellers van het ontwerp beoogde doeleinden vereist de redactie en goedkeuring van een ordonnantie die zelf alles regelt wat betrekking heeft op de bevoegdheid om te onteigenen alsmede op de samenstelling, de bevoegdheden, de werking van en het toezicht op de G.O.M.B., uiteraard onder voorbehoud van de detailmaatregelen of loutere-uitvoeringsmaatregelen en waarin op de andere gebieden de beginselen worden geformuleerd die voor elk van die aangelegenheden gelden. In zulk een ordonnantie zouden beter alle wetsbepalingen worden

samengebracht betreffende de G.O.M.B.. Daarentegen kunnen niet worden aanvaard algemene en onduidelijke delegaties, die iedere betekenis ontnemen aan artikel 16 van de Grondwet alsmede aan de artikelen 9, 20 en 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het ontwerp moet bijgevolg grondig worden herzien.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aangezien de zopas gemaakte algemene opmerkingen van fundamenteel belang zijn, beperkt de Raad van State zich tot het maken van de enkele essentiële opmerkingen die volgen :

Indieningsbesluit.

Er is geen indieningsbesluit. Aangezien het om een ordonnantie gaat, behoort er in een indieningsbesluit te worden voorzien.

Artikel 2.

De definitie van "geconventioneerde woningen" is uiterst verward en onduidelijk. Wat betekent de uitdrukking "les critères (...) de conditions d'accès" in de Franse tekst ? Waarop slaat de uitdrukking "de voorwaarden die de Regering bepaalt" : op de aankoop, de erfpacht, de bouw of de inrichting of op "om verhuurd te worden aan natuurlijke of rechtspersonen" ? Wat betekent het woord "kostprijs-criteria" ?

Bovendien wordt de term "herverkaveling" niet op passende wijze gebruikt, aangezien het gaat om stadsvernieuwing. Het woord "viabilisation" behoort dan weer niet tot de Franse woordenschat, net zo min als het woord "geconventioneerd" deel uitmaakt van de Nederlandse woordenschat.

Van fundamenteler belang is de vaststelling dat met behulp van alleen de tekst van de ontworpen ordonnantie onmogelijk vastgesteld kan worden waarop de uitdrukking "geconventioneerde woningen" juist slaat; deze uitdrukking zal pas een zin krijgen wanneer de besluiten zullen worden bekendgemaakt door de Regering aan wie artikel 2, 3°, van het ontwerp, door zijn onnauwkeurigheid een haast onbeperkte bevoegdheid opdraagt. De bepaling staat dan ook bloot aan de kritiek die ter gelegenheid van de algemene opmerkingen is geuit.

Ten slotte wordt voorgesteld om in plaats van "geconventioneerde woningen" "contractwoningen" te schrijven, naar het voorbeeld van andere samenstellingen met contract in Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal.

Artikel 3.

1. Het eerste lid van dit artikel strekt ertoe een "geconventioneerde woning" gelijk te stellen met een sociale

woning, als die wordt gerealiseerd ten gevolge van stadsvernieuwing. De memorie van toelichting gebruikt zelfs de uitdrukking "geconventioneerde middelgrote woningen geassimileerd met sociale woningen".

Het ene sluit dan ook het andere uit :

- ofwel zijn contractwoningen sociale woningen en vallen ze onder de toepassing van alle regels die daarmee verband houden, in welk geval het onnodig is ze gelijk te stellen met sociale woningen en de contractwoningen in artikel 2, 3°, dienen te worden gedefinieerd als sociale woningen in de zin van de Huisvestingscode;

- ofwel behoren de contractwoningen niet tot de sociale woningen en is de gelijkstelling een soort van wetgeving door verwijzing, in welk geval de tekst van de ontworpen ordonnantie uitdrukkelijk de doeleinden en de regels dient te vermelden met het oog waarop de twee soorten van woningen behoren te worden versmolten met eerbiediging van de ter zake aan het Gewest opgedragen bevoegdheden (1).

---

(1) Over de bevoegdheden van het Gewest, zie de adviezen L. 20.584/VR van 9 oktober 1991 (Gedr. St. C.R.W., 90-91, nr. 213/2 van 25.X.1991) en L. 23.615/9 van 14 november 1994 (Gedr. St. B.H.R., 1991-1992, nr. A-174/1 van 4.V.1992).

2. Het tweede lid van artikel 3 bepaalt : "in het raam van die opdracht tot stadsvernieuwing door ofwel nieuwe ofwel gerenoveerde geconventioneerde woningen gelijkgesteld met sociale woningen te realiseren, wordt de GOMB gelijkgesteld met een gewestelijke huisvestingsmaatschappij".

De memorie van toelichting geeft daarover de volgende uitleg :

> "Krachtens lid 2 wordt de GOMB gelijkgesteld met een gewestelijke huisvestingsmaatschappij in het raam van haar stadsvernieuwingsopdracht. Dankzij die gelijkstelling zal de Gewestregering aan de Federale Regering kunnen vragen alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de GOMB zoals de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen voor sociale woningbouw vrij te stellen van de toepassing van de wet Breyne en een lager BTW-tarief te genieten voor de bouw van geconventioneerde woningen; dit lager tarief kan de belastingaanslag op de subsidies compenseren (verschil tussen de kostprijs van geconventioneerde woningen en hun verkoopprijs)".

Naar luid van artikel 2, 1°, van de wet van 9 juli 1971 tot regeling van de woningbouw en de verkoop van te bouwen of in aanbouw zijnde woningen, gewijzigd bij de wet van 3 mei 1993, is die wet niet toepasselijk op de overeenkomsten aangegaan door de regionale huisvestingsmaatschappijen en hun erkende maatschappijen.

Artikel X, § 1, A-c, van tabel B die gevoegd is bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de

diensten bij die tarieven, dat bekrachtigd is bij de wet van 27 mei 1971, bepaalt :

"X - Sociale huisvesting.

Het verlaagd tarief van 12 procent is van toepassing op :

A/ de leveringen van nagenoemde gebouwen en de vestigingen, overdrachten en wederoverdrachten van zakelijke rechten op dergelijke gebouwen, die niet zijn vrijgesteld door artikel 44, § 3, 1°, van het Wetboek, wanneer die gebouwen bestemd zijn voor sociale huisvesting :

c/ privé-woningen die als sociale woning worden geleverd en gefactureerd door de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen, door de door hen erkende maatschappijen voor sociale huisvesting en door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn".

Deze aangelegenheden behoren tot de bevoegdheid van de federale wetgever. Het staat niet aan een Gewest om de toepassingssfeer van een federale wet indirect te wijzigen via gelijkstellingen die niet onder de voorschriften van de federale rechtsregels vallen.

Weliswaar is het Gewest en alleen het Gewest bevoegd om het juridische stelsel te bepalen van de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen en van de door hen erkende maatschappijen en dus om vast te stellen welke die maatschappijen zijn.

Het Gewest kan echter niet zonder zijn bevoegdheid te buiten te gaan kunstmatige gelijkstellingen invoeren met het enige doel om, ten voordele van bepaalde personen, de toepassing van een federale wet te ontwijken of een verlaagd

tarief te genieten voor de toepassing van een federale belasting.

De federale wetgever is immers als enige bevoegd om de toepassingssfeer vast te stellen van de normen die hij in het kader van zijn bevoegdheid aanneemt.

De G.O.M.B., die bevoegdheden krijgt toebedeeld op andere terreinen dan huisvesting (1) en geroepen is om zich voornamelijk bezig te houden met middelgrote woningen, kan echter niet worden vergeleken met een regionale huisvestingsmaatschappij in de zin van de wet van 9 juli 1971 of van het B.T.W.-wetboek.

Daarbij komt dat de memorie van toelichting de G.O.M.B. wil verbieden "om tussen te komen in de opdracht van de B.G.H.M.".

De louter kunstmatige gelijkstelling van een gewestelijke ontwikkelingsmaatschappij met een gewestelijke huisvestingsmaatschappij kan het Gewest niet zonder bevoegdheidsoverschrijding machtigen om ten gunste van de G.O.M.B. in een afwijking van de wet van 9 juli 1971 te voorzien of om een speciale fiscale BTW-status te creëren; zulks kan

---

(1) Hierbij wordt niet alleen gedacht aan de economische expansie, die de eerste taak is van de G.O.M.B., maar tevens aan de bouw van lokalen bestemd voor handelsdoeleinden, voor ambachtelijke activiteiten, voor bedrijven of voor uitrustingen van collectief belang, overeenkomstig artikel 4, derde lid, 2°, van het voorliggende ontwerp, dus ter gelegenheid van een stadsvernieuwingsproject.

noch rechtstreeks, noch ten gevolge van maatregelen waartoe de federale Regering en de gewestregering eenstemmig hebben besloten.

Artikel 3, tweede lid, van de ontworpen ordonnantie gaat dan ook de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te buiten.

Artikel 4.

Artikel 4 van het ontwerp machtigt de G.O.M.B. tot het uitvoeren van de in artikel 3 van het ontwerp beschreven projecten van stadsvernieuwing, hetzij krachtens delegatie vanwege het Gewest, hetzij krachtens een meerjarenplan.

1. De delegatie.

a) Inzake planning en economische decentralisatie.

De memorie van toelichting expliciteert als volgt wat onder "delegatie" dient te worden verstaan :

> "De hier bedoelde delegatie is een bijzondere toepassing van de lastgeving waarvan sprake is in artikel 15 van de kaderwet van 15 juli 1970. Ze zal worden gebruikt voor de realisatie van afzonderlijke operaties".

Deze commentaar lijkt te verwijzen naar artikel 15, § 2, e, van de wet van 15 juli 1970, krachtens hetwelk de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen, op last van de

Staat en op diens kosten, eventueel van de provincie of van de gemeenten, alle onteigeningen, alle werken en alle andere openbare opdrachten van technische aard uitvoeren of laten uitvoeren.

Deze bepaling, die deel uitmaakt van de kaderwet van 15 juli 1970 houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie, kan in beginsel alleen worden toegepast op het terrein van de planning en de economische decentralisatie, en dus niet van de stadsvernieuwing.

Bovendien blijkt artikel 15, § 2, e, in het licht van de termen ("uitvoeren", "werken" en "alle andere openbare opdrachten van technische aard") die daarin worden gebruikt, in samenhang gelezen met onderdeel d, in het geheel geen beslissingsbevoegdheid aan de G.O.M.B. op te dragen, maar alleen betrekking te hebben op de materiële uitvoering van een beslissing die door een ander openbaar gezag is genomen, in naam en voor rekening waarvan de G.O.M.B. handelt. In dat geval verleent de G.O.M.B. technische bijstand en niets meer.

Zo blijkt uit het voormelde arrest DE BACKER, nr. 46.448, van 11 maart 1994, dat volgens de bepalingen van artikel 15, § 2, e, van de kaderwet van 15 juli 1970, de G.O.M.B. de uitvoerder is, op last en op kosten van het Gewest, van een onteigening die in naam en voor rekening van het Gewest wordt verricht.

Als het de bedoeling is de G.O.M.B. alleen een bevoegdheid van materiële uitvoering op te dragen, zal de tekst moeten worden herzien om die bedoeling duidelijk tot uitdrukking te brengen, met dien verstande dat alle beslissingen ter zake zullen moeten worden genomen door de bevoegde gewestelijke overheden op basis van juridische teksten die deze machtigen om te handelen.

Als het echter de bedoeling is dat aan de G.O.M.B. juridische bevoegdheden met beslissingsmacht in gewestelijke aangelegenheden worden opgedragen, dient de tekst van het ontwerp enerzijds precies aan te geven waarop die opdracht van bevoegdheid betrekking heeft en anderzijds welke rechtsregeling geldt voor de beslissingen die worden genomen door de G.O.M.B. op basis van een door het Gewest gedane delegatie.

b) Inzake stadsvernieuwing.

De gemachtigde van de minister heeft geen duidelijke verklaring gegeven aangaande de bevoegdheden die het Gewest, krachtens artikel 4 van het ontwerp, op het gebied van de stadsvernieuwing aan de G.O.M.B. zou kunnen opdragen. Toen hem daarover vragen zijn gesteld, heeft hij op 6 februari 1995 het volgende geantwoord :

"La délégation, visée à l'article 4, vise les réalisations en matière de rénovation urbaine qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas reprises dans le plan pluriannuel. Elles sont confiées, par le Gouvernement, à la S.D.R.B. au cas par cas et encadrées par une convention spécifique".

Om de redenen die uiteengezet zijn ter gelegenheid van de algemene opmerkingen, kan het Gewest aan een gedecentraliseerde gewestelijke dienst niet de bevoegdheid opdragen om individuele ("afzonderlijke") beslissingen te nemen zonder vooraf in een ordonnantie de voorwaarden voor de uitoefening van die opgedragen bevoegdheid te hebben geregeld.

Bovendien staat de verplichting om de gevallen te definiëren waarin men inzake stadsvernieuwing met een onteigeningsprocedure kan werken, eraan in de weg dat het Gewest tot onteigening besluit of aan de G.O.M.B. de bevoegdheid opdraagt om tot onteigening te besluiten in gevallen waarin het zich niet kan beroepen op een speciale machtiging die wordt verleend door een wetgevende norm die bepaalt in welke precieze gevallen de inbezitneming van een gebouw van openbaar nut is (1).

---

(1) Het Gewest kan zich in dit opzicht niet beroepen op artikel 68 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedebouw, dat niet als zodanig betrekking heeft op het domein van de stadsvernieuwing en alleen van toepassing is op de verkrijging van onroerende goederen, vereist voor de uitvoering van de bepalingen met bindende kracht en verordenende waarde van de plannen.

Uiteraard maakt het werken met een contract (1) het niet mogelijk om het te stellen zonder een ordonnantie, noch om de eventuele leemten te vullen van een ordonnantie die onontbeerlijk is om alles te regelen wat betrekking heeft op het mechanisme van de opdracht van bevoegdheid, waarbij de gewone uitvoeringsmaatregelen door de Regering moeten worden uitgevaardigd in een verordening of een besluit (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), waardoor het uitgesloten is dat daartoe een eenzijdige handeling door een overeenkomst wordt vervangen.

Kortom artikel 4 van het ontwerp schendt de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voor zover het betrekking heeft op de realisatie van stadsvernieuwingsprojecten op basis van een opdracht van bevoegdheid die door het Gewest wordt toegestaan in met de G.O.M.B. ondertekende overeenkomsten.

2. Het meerjarenplan.

Voor zover artikel 4 van het ontwerp betrekking heeft op het "meerjarenplan inzake stadsvernieuwing" is het onduidelijk en abstruus geredigeerd. De stellers van het ontwerp preciseren zelfs niet wat de normatieve waarde en de juridische gevolgen van zulk een "plan" zouden zijn.

---

(1) Naar luid van artikel 4 van het ontwerp "maakt de delegatie het voorwerp uit van een overeenkomst".

Artikel 7.

Artikel 7 van het ontwerp poogt de juridische middelen op te sommen waarover de G.O.M.B. zal beschikken om projecten van stadsvernieuwing te realiseren. Deze bepaling haalt echter de onderscheiden fases waaruit die projecten bestaan door elkaar, fases waarin bevoegdheden van zeer verscheiden aard worden uitgeoefend.

De redactie van artikel 7 zal dan ook moeten worden herzien zodat de onderscheiden fases van de stadsvernieuwingsprojecten tot uiting komen :

a) Artikel 7, 1°, zou alleen mogen handelen over de activiteiten tot verkrijging van in het te vernieuwen gebied gelegen onroerende goederen; in de Franse tekst behoort de term "louer", die dubbelzinnig is, te worden vervangen door de uitdrukking "prendre en location" (voor het Nederlandse "huren"); bovendien behoort te worden gepreciseerd dat alleen de in een "te herstructureren gebied" gelegen onroerende goederen voor onteigening in aanmerking komen.

b) Artikel 7, 2°, zou ook betrekking moeten hebben op de activiteiten van het slopen, bouwen, saneren en inrichten van gebouwen om ze te verkopen of te verhuren aan natuurlijke of rechtspersonen die ze gedurende een zekere tijdsspanne een bestemming van contractwoning zullen geven.

c) Artikel 7, 3°, zou onderdeel 4° van de aan de Raad van State voorgelegde tekst moeten overnemen.

De bepaling zou moeten worden aangevuld met een tweede lid waarin de G.O.M.B. gemachtigd wordt om, voor het realiseren van de in het eerste lid, 2°, opgesomde activiteiten, een overeenkomst af te sluiten met een privaatrechtelijk persoon of met een maatschappij die zij opricht of waarin zij een participatie bezit of verkrijgt.

Dat lid dient vervolgens in detail te zeggen waarover die overeenkomst handelt : inbreng van onroerende goederen in een vennootschap, toekenning van subsidies, verkoop van onroerende goederen aan de medecontractant van de G.O.M.B. of vestiging ten voordele van deze laatste van onroerende zakelijke rechten.

Een derde lid dient gewijd te worden aan het formuleren van de regel die vervat zit in artikel 7, 2°, tweede zin, van het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp en betrekking heeft op de door de G.O.M.B. verhuurde woningen.

Artikel 9.

1. Om de redenen die uiteengezet zijn ter gelegenheid van de algemene opmerkingen, staat het aan de gewestwetgever om in een ordonnantie de verplichtingen als openbare dienstverlener vast te leggen die moeten worden aangegaan door een instelling die valt onder de toepassings-

sfeer van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Deze bepaling staat eraan in de weg dat de Regering gemachtigd wordt om zulke normen in een "lastenboek" (lees : bestek) vast te leggen.

2. Voor zover artikel 9, tweede lid, van het ontwerp de Regering toestaat om met de G.O.M.B. een beheers-contract af te sluiten dat de nadere regelen bepaalt voor de uitvoering van dat "lastenboek", schendt het de artikelen 9 en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Krachtens deze bepalingen staat het namelijk aan de gewestwetgever om in een ordonnantie de belangrijkste rechtsregels af te kondigen die de aangelegenheid regelen, terwijl het aan de Regering is om bij wege van verordeningen de uitvoeringsmaatregelen vast te stellen.

Daaruit volgt dat het uitgesloten is te werken met een contract om de wijze van toepassing van de regels omtrent de verplichtingen als openbare dienstverlener van de G.O.M.B. vast te stellen.

Artikelen 10 en 11.

Deze artikelen regelen op onvolledige wijze de uitoefening van het toezicht op de handelingen van de G.O.M.B. Zo staat in de tekst niets over de bevoegdheden van de Regering als door een commissaris bij haar een beroep aanhangig is gemaakt, en niets over de uitoefening van die

bevoegdheden (motieven van de beslissing van de toezichthoudende overheid, eventuele termijnen, enzovoort).

Het ontwerp van ordonnantie zal op dat punt moeten worden aangevuld zonder dat aan de Regering een algemene opdracht van bevoegdheid kan worden gegeven, een opdracht van bevoegdheid die, inzake het toezicht op een gedecentraliseerde dienst, lijnrecht in strijd is met artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Slotopmerking.

Onder voorbehoud van de voorgaande algemene en bijzondere opmerkingen wordt op het volgende opmerkzaam gemaakt : de Nederlandse tekst zou herzien moeten worden, onder meer omdat er termen in voorkomen die volgens de wetgevingstechnische voorschriften niet gebruikt worden : "onderhavige ordonnantie" in plaats van "deze ordonnantie" (artikel 1); woorden die in het Nederlands niet bestaan "geconventioneerd" (artikel 2); gallicismen "lastenboek" in plaats van "bestek" (artikel 9); onnederlandse wendingen : "De GOMB realiseert de ... verrichtingen" in plaats van "De G.O.M.B. verricht de ... operaties" (artikel 4); gekunstelde formuleringen (artikel 5, eerste lid).

La chambre était composée de :

Messieurs de Heren	R. ANDERSEN,	président de chambre, kamervoorzitter,
	C. WETTINCK, P. LIENARDY,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	F. DELPEREE, J.-M. FAVRESSE,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw	M. PROOST,	greffier, griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. M. QUINTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST.

De kamer was samengesteld uit :

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. QUINTIN, auditeur. De nota van et Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. ANDERSEN.