

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 de l'Environnement, de la Politique de l'eau, de la Rénovation, de la Conservation de la nature et de la Propreté publique de la Région de Bruxelles-Capitale, le 11 juillet 1996, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "relatif à la mission de rénovation urbaine de la Société de Développement régional pour l'arrondissement de Bruxelles-Capitale", a donné le 30 octobre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 11 juli 1996 door de Minister van Leefmilieu Waterbeleid, Renovatie, Natuurbeschoud en Openbare Netheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "betreffende de opdracht van stadsvernieuwing van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het arrondissement Brussel-Hoofdstad", heeft op 30 oktober 1996 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Objet de l'ordonnance en projet.

1. Il ressort à la fois du texte du projet et de son exposé des motifs que la réforme entend donner, du moins en ordre principal, une base législative aux missions que la Société de développement régional pour l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, ci-après dénommée la "S.D.R.B." exerce en matière de rénovation urbaine. A l'analyse, son objet se révèle cependant beaucoup plus large.

A l'instar de l'"urbanisme et l'aménagement du territoire" et du "logement" qui, comme elle, sont nommés par l'article 6 de la loi du 8 août 1980, l'expression "rénovation urbaine" revêt une signification juridique précise et contraignante puisqu'elle sert à définir les compétences des Régions.

La notion de rénovation urbaine "doit être comprise comme désignant des opérations qui, portant sur un îlot ou sur plusieurs îlots, tendent à restructurer, assainir et réhabiliter les centres urbains de manière à renforcer leur rôle social et économique"; "il s'agit d'opérations d'ensemble qui (...) ne visent pas seulement la rénovation d'un ou plusieurs immeubles pris chacun isolément et ne portent pas uniquement sur la rénovation des logements" (1).

(1) Avis n° L. 23.956/9 du 19 juin 1995 sur un projet d'arrêté "relatif à l'octroi de primes à la rénovation de l'habitat" et avis n° L. 25.124/9 du 22 mai 1996 sur un projet d'arrêté "relatif à l'octroi de primes à la rénovation de l'habitat au bénéfice de personnes physiques et de personnes morales de droit privé", ainsi que les références citées dans ces deux avis.

Les compétences que le projet à l'examen tend à attribuer à la S.D.R.B. débordent largement la notion de rénovation urbaine ainsi définie.

L'article 2 du projet qui, ainsi que l'indique l'exposé des motifs, s'inspire de l'article 4, §§ 3 et 4, des statuts de la S.D.R.B., énumère des compétences de natures fort diverses :

- a) les 1°, 2° et 4° ont principalement trait à la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire;
- b) le 3° est relatif à des travaux d'intérêt public en matière de rénovation d'immeubles (1);
- c) les 6° et 7° visent des opérations de promotion immobilière au sens large.

Seul le quinto correspond à la notion de rénovation urbaine au sens juridique de l'expression. Encore faut-il constater qu'il ne s'agit pas d'une compétence relevant exclusivement de la rénovation urbaine, mais d'une compétence mixte associant celle-ci avec des considérations relatives à la politique du logement (article 3 du projet).

(1) Opération matérielle de rénovation à distinguer nettement de la "rénovation urbaine".

C'est de manière tout à fait artificielle que le projet qualifie toutes les compétences énumérées à l'article 2, 1^o à 9^o, de "missions de rénovation urbaine" (1).

Il apparaît, dès lors, que non seulement l'intitulé du projet et le proposant, lequel vise le seul ministre ayant la rénovation urbaine dans ses attributions, mais aussi plusieurs dispositions de ce projet (2) ne se concilient pas avec l'objet que se donne celui-ci et qui englobe des compétences étrangères à la rénovation urbaine.

2. Il ressort des explications du délégué du ministre que l'intention est de faire coïncider le champ d'application de l'article 2, 5^o, relatif aux missions de rénovation urbaine proprement dites, ainsi que de l'article 3 ayant trait à l'octroi de "subsides" et de l'article 4 consacré au "plan pluriannuel d'investissement".

Le texte du projet à l'examen ne permet pas d'atteindre cet objectif :

- a) les "subsides" peuvent uniquement être accordés pour "la production de logements en vue de leur vente ou de leur location", à l'exclusion de la "production" des immeubles ou parties d'immeubles à caractère artisanal, commercial, communautaire ou de service qui sont également visés à l'article 2, 5^o;

(1) Voir, par exemple, l'article 6 du projet.

(2) Articles 6 et 8, alinéas 1er et 4.

- b) s'il faut que les projets à "subsidier", lesquels doivent répondre aux mêmes conditions de fond que celles qu'énonce l'article 2, 5° (1), figurent dans le plan pluriannuel d'investissement (sauf mission déléguée : voir infra), aucune disposition n'exclut que ce plan mentionne aussi d'autres projets ne remplissant pas ces conditions;
- c) l'article 4, § 2, prévoit que les "subsidies" peuvent être affectés à des missions déléguées par le Gouvernement conformément à l'article 2, 9°.

Ces dispositions devront être réécrites afin de veiller à ce que le texte du projet corresponde aux intentions des auteurs de celui-ci.

II. Sur la technique législative employée.

1. La première observation générale émise par l'avis n° L. 23.708/9 du 1er mars 1995 (2) était ainsi rédigée :

-
- (1) Sous réserve d'une possible exclusion de tout ce qui est étranger au logement (voir infra).
 - (2) Avis L. 23.708/9 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".

.../...

"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".

Loin de faire sienne cette suggestion, le projet à l'examen se présente à nouveau comme un texte autonome en ce qui concerne les compétences relatives à ce que ses auteurs appellent improprement la "rénovation urbaine", tandis qu'il modifie la loi du 15 juillet 1970 pour ce qui a trait à l'"expansion économique".

La situation est même aggravée par rapport au projet ayant donné lieu à l'avis n° L. 23.708/9 précité, puisque le présent projet couvre, en réalité, un domaine bien plus large que la rénovation urbaine; il en résulte des incohérences supplémentaires, sous la forme par exemple de doubles emplois (voir ci-après l'examen de l'article 2).

.../...

On ne peut donc que répéter que tant le souci d'élaborer un projet cohérent que l'application de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 exigent que l'ensemble des dispositions relatives à la S.D.R.B. soient groupées et harmonisées au sein d'un texte unique.

III. L'utilité publique en matière d'expropriation.

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

"Considérant que l'article 11 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, § 1^{er}, 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 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»" (...)."

Le bien exproprié en exécution d'une mission de rénovation urbaine n'étant pas destiné à un "usage public"

(1) J.T., 1994, pages 472 à 476, avec des extraits du rapport de l'auditeur.

(sensu stricto), une habilitation spéciale par le législateur régional est donc nécessaire (1).

L'ordonnance doit, dans une matière où l'utilité publique ne peut pas être présumée à défaut d'affectation du bien à un usage public, déterminer avec précision les conditions auxquelles il peut être admis, aux yeux du conseil régional, que l'utilité publique justifie que des personnes soient privées de leur propriété.

2. A propos du premier projet d'ordonnance, l'avis précité n° L. 23.708/9 avait conclu :

"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) 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 (voir ainsi l'arrêt LIEBIN et BAUDRY, n° 16.159, du 11 décembre 1973, R.J.D.A., 1974, pp. 107 et sv., avec le texte du rapport et de l'avis de M. le premier auditeur J. HOEFFLER).

Le projet examiné appelle la même observation.

L'article 5 du projet, qui autorise la S.D.R.B. à recourir aussi au procédé de l'expropriation par zones (1), énonce que "l'utilité publique de l'expropriation n'est valablement motivée que pour les projets inscrits au plan pluriannuel d'investissement ou qui font l'objet d'une mission déléguée par le Gouvernement".

Si, en vertu de l'article 4 du projet, ce plan doit reprendre tous les projets "subsidiés", lesquels doivent remplir les conditions énoncées par l'article 3, alinéa 2, du projet (2), rien n'interdit que le plan mentionne d'autres types de projets qui pourraient alors servir de

(1) L'expropriation par zones consiste "dans l'expropriation pour cause d'utilité publique de tout espace nécessaire à la rénovation d'un quartier ancien ou à l'aménagement d'un quartier nouveau sans aucune restriction de superficie"; "l'expropriation englobe non seulement tous les terrains qui doivent recevoir une destination publique, mais aussi tous ceux qui doivent être lotis ou relotis et revendus à des particuliers" (J. HOFFLER, La spéculation immobilière en Belgique, cité par F. HAUMONT, Les instruments juridiques de la politique foncière, Story-Scientia, 1990, pages 218 et 219).

(2) "Les logements doivent être produits dans des sites où un déficit d'investissement résidentiel est avéré et qui se caractérisent soit par une dégradation importante du patrimoine bâti soit par la présence de terrains non bâtis nécessitant des remembrements ou des travaux de viabilisation". On observera que ces conditions ne correspondent, au demeurant, que partiellement avec la définition de la compétence que l'article 2, 5°, attribue à la S.D.R.B. en matière de rénovation urbaine.

base à une expropriation, sans que l'ordonnance ait préalablement rangé l'hypothèse parmi les cas où l'utilité publique est admise par le législateur régional.

De même, le texte à l'examen ne définit pas les projets qui pourront faire l'objet d'une "mission déléguée par le Gouvernement", si ce n'est pas la formule vague de l'article 2, 9°.

Il s'ensuit que le projet examiné, qui permet à la S.D.R.B. d'exproprier sans que soient au préalable définis les cas dans lesquels l'utilité publique est considérée comme établie, méconnaît l'article 16 de la Constitution ainsi que les articles 9 et 79 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Une solution pourrait consister à limiter le pouvoir d'exproprier de la S.D.R.B., sur la base de l'ordonnance, à la seule hypothèse que prévoit l'article 2, alinéa 1er, 5°, du projet, à condition d'avoir égard à l'observation qui sera formulée au sujet de cette dernière disposition.

Dans sa lettre du 9 octobre 1996, le ministre a signalé que la S.D.R.B. ne paraît pas avoir d'objection de principe à émettre à l'encontre d'une telle solution.

Pour répondre aux remarques qui précèdent, il est toutefois indispensable que cette limitation du pouvoir d'exproprier vaille tant pour l'expropriation d'immeubles déterminés que pour l'expropriation par zones.

.../...

3. Par ailleurs, la combinaison des articles 2 à 5 du projet risque d'aboutir à des incohérences en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ainsi, une application rigoureuse de l'article 4, § 1er, alinéa 3, a), pourrait conduire à considérer que le plan pluriannuel ne peut inclure que des "projets de logements", ce qui exclurait toute possibilité d'expropriation pour des immeubles ou parties d'immeubles à caractère artisanal, commercial, communautaire ou de service, visés à l'article 2, 5°, alors même que, par définition, ils sont "nécessaires au sein d'un ensemble d'habitations"; il en irait d'autant plus ainsi que les projets relatifs à ces immeubles ou parties d'immeubles ne pourraient pas être subventionnés en vertu de l'article 3.

Un tel système est donc inapplicable.

La conclusion qu'énonçait l'avis L. 23.708/9 s'impose donc toujours :

"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 certaines observations qui lui paraissent importantes.

Intitulé.

L'intitulé, en se limitant à faire référence à la mission de "rénovation urbaine" de la S.D.R.B., est de nature à induire en erreur sur l'objet du projet qui est beaucoup plus large et qui, comme on l'a vu, déborde largement le domaine de la rénovation urbaine, au sens juridique de l'expression.

Préambule.

Le projet est signé et proposé par le seul ministre de la Région de Bruxelles-Capitale qui a la Rénovation urbaine dans ses attributions alors qu'il tend à régler d'autres matières, telles que l'aménagement du territoire ou le logement, et alors qu'il modifie la loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique.

.../...

Il y a lieu d'indiquer tous les ministres dont les compétences sont concernées par les multiples objets du projet à l'examen.

Dispositif.

Article 1er.

Le texte néerlandais de cet article devrait être rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 2.

1. L'article 2 du projet entend préciser que la S.D.R.B. est "un organisme doté de la personnalité juridique".

Cette disposition fait double emploi avec l'article 15, § 1er, alinéa 1er, de la loi-cadre du 15 juillet 1970, qui prévoit déjà que les sociétés de développement régional sont des organismes de droit public, dotés de la "personnalité civile".

Cette précision, qui, selon le délégué du ministre, a été volontairement insérée dans le projet afin d'éviter que l'on imagine que la S.D.R.B. ne jouit de la personnalité juridique que pour ses missions en matière d'expansion économique, à l'exclusion donc de la "rénovation urbaine",

.../...

illustre bien les incohérences auxquelles conduit la méthode suivie qui tend à insérer les dispositions relatives à la S.D.R.B. dans deux textes distincts, sans critère logique de répartition des dispositions entre ceux-ci et sans coordination entre eux.

2. L'article 2, 1° à 4°, s'inspire largement de l'article 4, § 3, des statuts de la S.D.R.B., approuvés par un arrêté royal du 12 octobre 1987 (Moniteur belge du 24 octobre 1987). En fait, ces dispositions statutaires se prêtent mal à la définition, dans un texte de nature législative, des compétences d'une personne morale de droit public.

3. Aux termes de l'article 2, 1°, la S.D.R.B. a pour mission "de fournir, à la demande des personnes morales, groupes ou associations représentées au sein de ses organes de gestion, des avis sur tous les problèmes qui ont trait à l'aménagement du territoire, l'aménagement et l'équipement des territoires communaux et la rénovation urbaine". Ces personnes morales, groupes ou associations ne sont pas déterminés par le législateur. D'une part, il ne convient pas que le contenu d'une disposition de nature législative soit déterminé par référence à une disposition des statuts d'une société, même si ces statuts sont approuvés par un arrêté royal. D'autre part, il faut qu'un texte législatif détermine les personnes morales, groupes ou associations qui peuvent être représentés au sein des organes de gestion de la S.D.R.B., avant qu'un autre texte

.../...

puisse y faire référence. La même observation vaut pour l'article 2, 2°.

De surcroît, la compétence faisant l'objet de l'article 2, 1°, fait largement double emploi avec celle qui est attribuée à la S.D.R.B. par l'article 15, § 2, c), de la loi-cadre du 15 juillet 1970 en matière d'aménagement du territoire.

4. L'article 2, 2°, du projet mentionne, parmi les compétences de la S.D.R.B., l'établissement de "projets de plans de rénovation de toute nature". Le terme de "rénovation" semble être utilisé à la place de l'expression "rénovation urbaine" qu'il convient donc de substituer au premier. En ce qui concerne l'établissement de "projets de plans d'aménagement", l'intention n'est pas, selon le délégué du ministre, de déroger aux règles énoncées par l'ordonnance du 29 août 1991 (articles 28, 38 et 51); le texte gagnerait à le préciser explicitement.

5. Il ressort des explications du délégué du ministre qu'à l'article 2, 3°, le mot "rénovation" doit être pris, non dans le sens de rénovation urbaine, mais dans son acception technique de réparation et de modernisation d'immeubles déterminés.

.../...

6. Aux termes de l'article 2, 5°, la S.D.R.B. a pour mission :

"dans la mesure de ses disponibilités financières, (de) produire des logements et des immeubles ou parties d'immeubles à caractère artisanal, commercial, communautaire ou de service qui seraient nécessaires au sein d'un ensemble d'habitations dans des sites où un déficit d'investissement résidentiel est avéré et qui se caractérisent soit par une dégradation importante du patrimoine bâti soit par la présence de terrains non bâtis nécessitant des remembrements ou des travaux de viabilisation".

Le texte est rédigé de façon ambiguë; il devrait être revu afin de faire mieux apparaître que la proposition introduite par le pronom relatif "qui" ne se rapporte qu'aux immeubles ou parties d'immeubles à caractère artisanal, commercial, communautaire ou de service, tandis que, sauf à enlever tout caractère de rénovation urbaine à la production de logements, la partie de la phrase qui commence par les mots "dans des sites où ..." se rapporte à tous les logements et immeubles.

7. L'article 2, 6° et 7°, aboutit, par sa rédaction fort générale, à habiliter la S.D.R.B. à réaliser n'importe quel type d'opérations immobilières (1). Ce texte paraît, de surcroît, reposer sur une confusion entre compétence et moyen d'action.

(1) Le caractère particulièrement vague de la proposition introduite par les mots "elle sera attentive à mettre en place ...", lui ôte toute portée normative réelle et ne permet donc pas de préciser les limites de la compétence attribuée à la S.D.R.B..

Il appartiendra aux auteurs du projet de choisir clairement l'une des deux solutions suivantes :

- ou bien, les 6° et 7° sont des moyens d'action dont la S.D.R.B. dispose en vue de réaliser les autres missions que l'article 2 énumère; dans ce cas, la rédaction de ces deux points de l'énumération, qui gagneraient à faire l'objet d'un article distinct, devrait être revue afin de faire apparaître nettement qu'il s'agit de moyens d'action qui peuvent uniquement être mis en oeuvre pour l'exercice des compétences que d'autres dispositions reconnaissent expressément à la S.D.R.B.;
- ou bien, il s'agit d'une compétence nouvelle, s'ajoutant à celles dont la S.D.R.B. dispose déjà; dans ce cas, le texte doit être réécrit de façon à faire apparaître de façon beaucoup plus précise les limites de cette compétence nouvelle; il conviendra également de déterminer à quel titre la Région de Bruxelles-capitale est elle-même compétente pour régler la matière par l'intermédiaire de la S.D.R.B.; s'il s'agit de la "politique foncière" (1), le texte doit permettre de faire le lien entre cette attribution de la S.D.R.B. et la compétence attribuée à la Région.

(1) Article 6, § 1er, I, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980. F. HAUMONT (Les instruments juridiques de la politique foncière, op. cit., page 9) définit ainsi la politique foncière : "l'ensemble des procédés juridiques mis en oeuvre par la puissance publique afin de régulariser et de favoriser l'utilisation la plus judicieuse du sol urbain"; "elle tend à libérer celui-ci pour le rendre disponible à ces fins".

En tout état de cause, il conviendra d'harmoniser le texte du 6° en tant que celui-ci vise la cession de "tout droit réel démembré" et celui du 7° qui mentionne la "cession de tout droit réel".

8. Aux termes de l'article 2, 9°, la S.D.R.B. est chargée :

"avec l'accord ou à la demande du Gouvernement, d'effectuer toutes autres opérations ayant un rapport avec les missions visées ci-dessus".

Il ressort des explications du délégué du ministre que l'intention est de permettre au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de confier des missions immobilières atypiques à la S.D.R.B.

L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles exige que, notamment, toutes les compétences de l'organisme de droit public soient définies par l'ordonnance, sans que celle-ci puisse procéder à cette fin à des délégations générales au profit du Gouvernement (1).

Si l'article 2, 9°, doit être interprété en ce sens qu'il autorise la S.D.R.B., avec l'accord ou à la demande du Gouvernement, d'effectuer des "opérations" qui, tout en

(1) Voir à ce sujet la troisième observation générale formulée dans l'avis L. 23.708/9 du 1er mars 1995, précité.

ayant un "rapport" quelconque avec les compétences énumérées sub 1° à 8°, sortent des limites tracées par cette énumération, cette disposition heurte de front l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 et doit être omise du projet.

Si l'objectif est uniquement de permettre au Gouvernement de charger la S.D.R.B. d'effectuer une opération qui entre déjà dans les compétences de celle-ci, telles que ces compétences résultent de l'article 2, 1° à 8°, il convient de remplacer l'article 2, 9°, du projet par un article distinct donnant ce pouvoir au Gouvernement, et non à la S.D.R.B.

9. Aux termes de l'article 2, alinéa 2, du projet, "l'objet social de la S.D.R.B. peut être plus étendu que les missions qui lui sont dévolues par la présente ordonnance".

L'exposé des motifs y consacre l'explication suivante :

"Le dernier alinéa de cet article est inséré, à toutes fins utiles, pour qu'il soit bien clair que la S.D.R.B. est un organisme qui n'a pas que des missions de rénovation urbaine. La présente ordonnance ne crée pas un organisme désigné "Société du Développement Régional pour l'arrondissement de Bruxelles-Capitale" mais dote une société existante de missions de rénovation urbaine qui s'ajoutent aux tâches de développement économique qui lui sont déjà dévolues. L'énumération à laquelle procède l'article 2 n'est donc pas exclusive mais complémentaire."

.../...

Il n'en reste pas moins que, prise à la lettre, cette disposition du projet permettra d'étendre l'objet social de la S.D.R.B. à des missions qui ne sont pas prévues par une loi ou une ordonnance.

Pour les motifs indiqués à propos de l'article 2, 9°, l'alinéa 2 de cet article méconnaît donc ouvertement l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'objectif poursuivi par les auteurs du projet pourrait être atteint par l'élaboration d'une ordonnance unique groupant toutes les règles relatives à la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de la S.D.R.B.

Article 3.

1. La partie de l'article 3, alinéa 1er, b), du projet qui est relative aux sanctions en cas de méconnaissance des conditions fixées en vertu de cet article, est rédigée de façon obscure; elle doit être réécrite afin d'en préciser la portée exacte, notamment sur les points suivants :

a) quelles sont les "personnes physiques" qui devront supporter la sanction, en particulier lorsque le bien est

.../...

- vendu ou donné en location "par l'intermédiaire d'une personne morale" (1) ?
- b) comment doit être calculé le montant de la sanction, laquelle est fonction tantôt du "prix du marché", tantôt de la "plus-value réalisée", lorsque le bien est donné en location ou lorsqu'il est vendu par un intermédiaire ?
- c) quid lorsque le bien est irrégulièrement vendu, par l'intermédiaire d'une personne morale, non pas à une personne physique, mais à une autre personne morale, par exemple pour l'affecter à une autre destination que le logement ?

2. Aux termes de l'article 3, alinéa 2, dernière phrase, du projet : "En ce cas, ce logement est assimilé au logement social privé."

Selon l'exposé des motifs :

"Le dernier alinéa de l'article 3 se borne à entériner le statut fiscal des logements actuellement produits par la S.D.R.B. (art. 1er quater de l'arrêté royal n° 20 du 20/07/1970 fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux; arrêté ministériel n° 20 du 22/12/1995 fixant les conditions et modalités particulières pour l'application du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée de 12 p.c. dans le secteur du logement social privé). Il est d'ailleurs

(1) Ainsi, en cas de ventes en chaîne en méconnaissance des conditions de vente ou d'accessibilité, la sanction frappe-t-elle l'acquéreur ou le sous-acquéreur ?

logique que les logements qu'elle produit bénéficient d'un taux réduit de TVA, dès lors que d'autres logements réalisés par les pouvoirs publics bénéficient d'un statut fiscal avantageux.

L'utilité publique de réaliser des logements inférieurs au prix du marché destinés à un public qui ne peut accéder aisément au secteur locatif privé n'est pas plus contestable que l'utilité publique qui préside à la réalisation de logements sociaux et justifie son statut fiscal avantageux".

Le premier projet d'ordonnance soumis au Conseil d'Etat poursuivait un objectif identique en utilisant le même procédé de l'assimilation.

Dans son avis L. 23.708/9 du 1er mars 1995, la section de législation avait fait observer que :

"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).

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^o, 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.

(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^o 213/2 du 25.X.1991) et L. 23.615/9 du 14 novembre 1994 (Doc. Cons. rég. Brux.-Cap., 1991-1992, n^o A-174/1 du 4.V.1992).

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.

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

L'article 3, alinéa 2, dernière phrase, du présent projet appelle deux observations préalables :

- a) l'article 1er quater de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970, inséré par l'arrêté royal du 1er décembre 1995, est une disposition temporaire dont l'application est subordonnée à des conditions strictes;

(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.

cette disposition est étrangère à la taxation du logement social;

- b) le logement produit par la S.D.R.B. en exécution de l'ordonnance en projet ne constitue pas du logement social; ainsi que le confirme à plusieurs reprises l'exposé des motifs (1), la rénovation urbaine doit aboutir à produire du logement dit "moyen".

L'assimilation, à des fins exclusivement fiscales, de ce logement à du logement social est, dès lors, purement factice.

La Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas, sans excéder ses attributions, procéder à de telles assimilations factices à la seule fin de bénéficier d'un taux réduit pour l'application d'une imposition fédérale.

L'article 3, alinéa 2, dernière phrase du projet examiné excède donc les attributions de la Région de Bruxelles-Capitale.

(1) Notamment dans le passage suivant : "Plus précisément, la présente ordonnance donne à la SDRB la faculté de mener des opérations de rénovation urbaine pour réaliser du logement dit "moyen", c'est-à-dire ouvert aux personnes qui n'ont pas accès au logement social mais dont les revenus ne sont pas à ce point élevés qu'ils leur permettent d'accéder aisément à des logements adaptés et de qualité sur le marché privé".

Article 4.

1. On a vu que la principale ambiguïté qui plane sur l'article 4, § 1er, du projet tient au point de savoir si le plan pluriannuel peut ou non inclure d'autres projets que ceux qui portent sur la production de logements subventionnés, et par conséquent localisés dans des sites répondant aux conditions énoncées par l'article 3, alinéa 2, première phrase du projet.

La rédaction de la disposition devra être revue afin de lever cette ambiguïté.

2. L'article 4, § 1er, alinéa 3, b, du projet sera examiné ci-après en même temps que l'article 5, § 2.

3. L'article 4, § 2, appelle les mêmes observations que celles concernant l'article 2, 9°, auquel il renvoie.

On ajoute que l'avis L. 23.708/9 avait critiqué en ces termes le recours à la technique des "missions déléguées par le Gouvernement" :

"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.

Il va de soi que le recours au procédé contractuel (1) 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..

L'article 4, § 2, doit donc être fondamentalement revu.

(1) L'article 2, 9°, du présent projet prévoit aussi que la délégation peut faire l'objet d'un "accord" entre le Gouvernement et la S.D.R.B..

Article 5.Paragraphe 1er.

1. En ce qui concerne l'utilité publique, il est renvoyé à l'observation générale III.

2. Contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs, qui présente l'expropriation d'extrême urgence comme "une procédure de droit commun", la procédure d'extrême urgence est et reste juridiquement une procédure exceptionnelle (1).

La motivation consacrée au recours à cette procédure devra être adaptée au caractère exceptionnel de celle-ci et expliquer en quoi la prise de possession immédiate de l'immeuble ou des immeubles est indispensable pour cause d'utilité publique (2). Un simple renvoi aux échéances du plan pluriannuel d'investissement ou à celles d'une mission "déléguée" par le Gouvernement ne saurait, en cas de contestation, suffire à justifier le recours à cette procédure.

(1) D. LAGASSE, Les conditions de l'expropriation d'extrême urgence: l'utilité publique et l'extrême urgence et leur contrôle juridictionnel, in L'expropriation pour cause d'utilité publique, La Charte-J.J.P., 1993, pp. 70 et suivantes.

(2) Arrêt DE BACKER, n° 42.388, du 23 mars 1993, J.T., 1993, pp. 536 et 537.

Paragraphe 2.

1. Aux termes de cette disposition, "la S.D.R.B. proposera un logement de remplacement aux occupants qui ne sont pas propriétaires des biens acquis à l'amiable ou par expropriation".

Ce texte doit être mis en relation avec l'article 4, § 1er, alinéa 3, c).

L'exposé des motifs justifie l'exclusion de l'occupant qui est propriétaire du bien exproprié par la raison que "les propriétaires des biens reçoivent une indemnisation soit par le biais de la vente soit à l'amiable".

Cette justification est dépourvue de pertinence, puisque l'occupant non propriétaire est également indemnisé en cas d'expropriation, du moins en principe (1); le locataire est également protégé en cas de vente amiable.

Dès lors que la discrimination entre les occupants, selon qu'ils sont ou non propriétaires, n'est pas raisonnablement justifiée, le projet méconnaît les articles 10 et 11 de la Constitution.

(1) L. BELVA, A. COENRAETS et G. BELVA, L'expropriation pour cause d'utilité publique, Nouvelles, Droit administratif, tome VII, Larcier, 1980, n°s 498 et sv.

2. A l'alinéa 3, la conjugaison du verbe "bénéficier" au conditionnel est à proscrire. L'emploi de ce mode n'a pas sa place dans un texte normatif.

De surcroît, la délégation accordée au Gouvernement pour "préciser" des règles prioritaires d'accès qui ne sont pas énoncées par l'ordonnance elle-même, est rédigée de façon trop générale et ne peut donc être admise.

Article 6.

On a vu que toutes les missions visées à l'article 2, 1° à 9°, ne peuvent pas être considérées comme relevant de la "rénovation urbaine", au sens juridique de l'expression.

Le paragraphe 2, alinéa 1er, est relatif aux opérations subventionnées (1) et soumet les contrats qu'il vise à une tutelle d'autorisation lorsque (2) ceux-ci sont destinés à réaliser des projets qui, soit sont prévus par le plan pluriannuel d'investissement, soit font l'objet d'une mission déléguée par le Gouvernement.

(1) "En mobilisant les crédits d'investissement qui lui sont alloués", dit le texte.

(2) Selon le délégué du ministre, "pour autant" signifie ici que l'autorisation est requise lorsqu'il s'agit d'un projet prévu au plan pluriannuel d'investissement ou d'une mission déléguée par le Gouvernement.

Or, selon l'exposé des motifs, cette autorisation "est acquise dès lors que le gouvernement adopte le plan pluriannuel d'investissement".

Comme seuls peuvent être subventionnés les projets prévus par le plan ou en vertu de "missions déléguées", il suffit d'écrire que, lorsque le projet est subventionné, le contrat doit être autorisé pour les seules "missions déléguées".

Article 7.

1. L'article 7, § 1er, soumet la S.D.R.B. au contrôle du Gouvernement "sans préjudice des délégations qu'il accorde en son sein"; par ailleurs, l'article 8 confie l'exercice de ce contrôle "au membre du Gouvernement dont relève la S.D.R.B. pour l'exercice des missions visées à l'article 2".

Il ne peut être prévu que le pouvoir de contrôle est attribué au Gouvernement "sans préjudice des délégations qu'il accorde en son sein", car les délégations de pouvoirs sont réglées par le législateur spécial et ne peuvent l'être que par lui. Par ailleurs, un décret ou une ordonnance ne peut davantage conférer directement un pouvoir à un membre d'un Gouvernement, car le législateur spécial a réservé à ce dernier la compétence de régler les délégations accordées en son sein.

.../...

2. En disposant que "la S.D.R.B. fixe (...) la rémunération du commissaire, le projet procède à une délégation illégale du pouvoir réglementaire, l'illégalité étant ici aggravée par la circonstance que c'est la personne contrôlée qui est appelée à fixer la rémunération de l'organe à l'intervention duquel le contrôle sur celle-ci est exercé.

3. En vertu de l'article 7 du projet et de l'article 16 de la loi du 15 juillet 1970, modifié par l'article 10 du projet, il existe deux commissaires du Gouvernement à la S.D.R.B., l'un chargé de veiller au respect des lois et règlements applicables à l'exercice des missions visées à l'article 2 ainsi que du plan pluriannuel d'investissement, l'autre devant assurer le respect des lois et règlements applicables à l'exercice des missions visées à l'article 15, § 2.

Il existe une contradiction entre ces dispositions et l'article 11 du projet qui précise que ces commissaires peuvent exercer leurs pouvoirs indifféremment à l'égard des missions de "rénovation urbaine" visées à l'article 2 de l'ordonnance en projet et à l'égard des missions de "développement économique" visées à l'article 15 de la loi-cadre du 15 juillet 1970.

De même, ces dispositions ne sont pas en harmonie, ni avec l'article 8 du projet, ni avec l'article 15 de la loi du 15 juillet 1970, lesquels habilitent les commissaires du Gouvernement à prendre leur recours contre toute décision

.../...

qu'ils estiment contraire aux lois et règlements, sans autre précision.

Articles 8 et 9.

1. Comme on vient de le relever, en tant qu'ils confient l'exercice du contrôle au "membre du Gouvernement dont relève la S.D.R.B. pour l'exercice des missions visées à l'article 2", les articles 8 et 9 méconnaissent l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

On observera, au demeurant, que l'expression "membre du Gouvernement dont relève la S.D.R.B. pour l'exercice des missions visées à l'article 2" ne désigne pas, dans tous les cas, le ministre ayant la rénovation urbaine dans ses attributions, puisque certaines des compétences énumérées à l'article 2 ne relèvent pas de la rénovation urbaine.

2. Par ailleurs, dans un souci de sécurité juridique, il est conseillé éviter d'utiliser les termes "jours ouvrables". Mieux vaut préciser dans le texte, conformément à ce qui semble être l'intention des auteurs du projet, que sont exclus des délais les dimanches, samedis et jours fériés légaux.

.../...

Article 10.

Cet article tend à compléter la loi-cadre du 15 juillet 1970 par l'insertion de trois articles, numérotés 16, 17 et 18.

On observe que cette loi-cadre compte déjà un article 16 que les auteurs du projet n'entendent apparemment pas abroger.

Par ailleurs, il n'est pas de bonne légistique d'insérer dans deux lois différentes des dispositions quasi identiques définissant le rôle et les pouvoirs des commissaires du Gouvernement, sous le prétexte que ceux-ci sont au nombre de deux. On renvoie, à ce sujet, à la deuxième observation générale ainsi que, mutatis mutandis, aux remarques émises au sujet des articles 7 à 9.

Article 12.

Cette disposition a trait au contrôle exercé, à l'intervention d'un délégué nommé sur la proposition du Ministre du Budget, sur toutes les décisions de la S.D.R.B. qui ont une incidence budgétaire. Le texte se borne à énoncer, à ce sujet, que le délégué exercera son contrôle "selon les modalités définies aux articles 7 et 8".

Semblable législation par référence est totalement inappropriée. Elle risque d'être à l'origine de multiples difficultés, notamment les suivantes :

.../...

- a) le délégué du Gouvernement exercera-t-il son contrôle concurremment avec les commissaires du Gouvernement, ou à l'exclusion de ceux-ci, lorsque la décision aura une incidence budgétaire ?
- b) le délégué du Gouvernement sera-t-il chargé de veiller au respect des seules "lois et règlements applicables à l'exercice des missions visées à l'article 2 et du plan pluriannuel d'investissement" (article 7, § 2), et donc à l'exclusion des normes applicables aux missions visées à l'article 15, § 2, de la loi-cadre du 15 juillet 1970 ?
- c) le délégué devra-t-il prendre, dans tous les cas, son recours auprès du ministre dont relève la S.D.R.B. pour l'exercice des missions visées à l'article 2, lorsque le Gouvernement aura accordé délégation à celui-ci (article 8 du projet) (1) ?
- d) est-ce ce même ministre qui sera, dans tous les cas, compétent pour annuler la décision contre laquelle un recours a été introduit ?

OBSERVATIONS DE LEGISTIQUE.

1. La première division d'une phrase se fait en 1°, 2°, etc. Cette division peut, à son tour, être subdivisée en a), b), etc.

(1) Et quid lorsque la décision concerne la direction générale des services généraux ?

2. Il convient d'éviter l'usage de parenthèses dans un texte normatif.

3. La référence à l'ensemble d'un texte se fait toujours en mentionnant toutes les modifications expresses et encore en vigueur que ce texte a subies, et cela uniquement par indication de la nature et de la date des textes modificatifs.

Observation finale.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Onderwerp van de ontworpen ordonnantie.

1. Zowel uit de tekst van het ontwerp als uit de memorie van toelichting blijkt dat deze hervorming - althans in hoofdzaak - een wettelijke basis beoogt te geven aan de taken die de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het arrondissement Brussel-Hoofdstad, hierna de "GOMB" te noemen, uitoefent op het gebied van stadsvernieuwing. Bij nader onderzoek blijkt echter dat het onderwerp van de ordonnantie veel ruimer is.

Naar het voorbeeld van "stedebouw en ruimtelijke ordening" en "huisvesting", die net als "stadsvernieuwing" genoemd worden in artikel 6 van de wet van 8 augustus 1980, heeft deze laatste term een precieze en dwingende juridische betekenis, daar hij ertoe strekt de bevoegdheden van de Gewesten te bepalen.

Het begrip "stadsvernieuwing" "dient in feite zo opgevat te worden dat het betrekking heeft op handelingen die, wanneer zij bedoeld zijn voor één of meer huizenblokken, erop gericht zijn om de stadskernen op zodanige wijze te herstructureren, te saneren en te renoveren dat hun sociale en economische rol verstevigd wordt"; "het gaat om veelomvattende verrichtingen die (...) niet enkel betrekking hebben op de renovatie van één of meer afzonderlijk

.../...

beschouwde gebouwen en niet uitsluitend verband houden met de renovatie van woningen" (1).

De bevoegdheden die het onderzochte ontwerp aan de GOMB beoogt toe te kennen, reiken veel verder dan het aldus omschreven begrip "stadsvernieuwing".

Artikel 2 van het ontwerp dat, zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, geredigeerd is naar het voorbeeld van artikel 4, §§ 3 en 4, van de statuten van de GOMB, somt een aantal zeer uiteenlopende bevoegdheden op :

- a) de onderdelen 1º, 2º en 4º betreffen voornamelijk de stedenbouw en de ruimtelijke ordening;
- b) onderdeel 3º betreft werken van openbaar nut inzake de renovatie van gebouwen (2);
- c) de onderdelen 6º en 7º betreffen activiteiten van projectontwikkeling in de ruime zin van het woord.

(1) Advies nr. L. 23.956/9 van 19 juni 1995 over een ontwerp van besluit "betreffende de toekenning van toelagen voor de renovatie van het woonmilieu" en advies nr. L. 25.124/9 van 22 mei 1996 over een ontwerp van besluit "betreffende de toekenning van premies voor de renovatie van het woonmilieu aan natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen", alsook de in deze twee adviezen vermelde verwijzingen.

(2) Een materiële activiteit van renovatie, die zich duidelijk onderscheidt van de "stadsvernieuwing".

Alleen onderdeel 5° stemt overeen met het begrip "stadsvernieuwing" in de juridische betekenis van het woord. Evenwel moet worden vastgesteld dat het geen bevoegdheid betreft die uitsluitend met stadsvernieuwing te maken heeft, doch een gemengde bevoegdheid, die de stadsvernieuwing koppelt aan beschouwingen die betrekking hebben op het woonbeleid (artikel 3 van het ontwerp).

Alle bevoegdheden opgesomd in artikel 2, 1° tot 9°, van het ontwerp worden onterecht "opdrachten van stadsvernieuwing" genoemd (1).

Derhalve blijkt dat niet alleen het opschrift van het ontwerp en het voordrachtformulier, waarin uitsluitend wordt verwezen naar de minister bevoegd voor stadsvernieuwing, doch ook verscheidene bepalingen van het ontwerp (2) niet verenigbaar zijn met de strekking die het ontwerp voorgeeft te hebben, en die bevoegdheden omvat die niets van doen hebben met stadsvernieuwing.

2. Uit de toelichtingen van de gemachtigde van de minister blijkt dat de bedoeling erin bestaat de werkingssfeer van artikel 2, 5°, dat betrekking heeft op de eigenlijke taken van stadsvernieuwing, te doen samenvallen met die van artikel 3, dat de toekenning van "toelagen" betreft, en die van artikel 4, dat het "meerjarig investeringsplan" betreft.

(1) Zie bijvoorbeeld artikel 6 van het ontwerp.

(2) De artikelen 6 en 8, eerste en vierde lid.

Zulks is niet mogelijk op grond van de tekst van het onderzochte ontwerp :

- a) de "toelagen" kunnen uitsluitend worden verleend voor "het verschaffen van woningen met het oog op de verkoop of het verhuren" ervan, met uitzondering van het "verschaffen" van gebouwen of gedeelten van gebouwen van ambachtelijke, commerciële, gemeenschappelijke aard of voor diensten, eveneens genoemd in artikel 2, 5°;
- b) de "te subsidiëren" projecten, die moeten voldoen aan dezelfde grondvoorwaarden als die welke worden gesteld in artikel 2, 5° (1), moeten voorkomen in het meerjarig investeringsplan (tenzij het een gedelegeerde taak betreft : zie verder), doch geen enkele bepaling sluit uit dat in dit plan ook andere projecten worden vermeld die niet aan deze voorwaarden voldoen;
- c) artikel 4, § 2, bepaalt dat de "toelagen" kunnen worden aangewend voor taken die de Regering delegeert overeenkomstig artikel 2, 9°.

Deze bepalingen moeten worden herschreven, waarbij er zorg voor moet worden gedragen dat de tekst van het ontwerp overeenstemt met de bedoelingen van de stellers ervan.

(1) Onder voorbehoud dat al wat niets van doen heeft met de huisvesting mogelijk wordt uitgesloten (zie verder).

II. Aangewende wetgevingstechniek.

1. De eerste algemene opmerking die in advies nr. L. 23.708/9 van 1 maart 1995 (1) wordt gemaakt, luidt als volgt :

"1. Luidens artikel 196 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, 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

(1) Advies L. 23.708/9 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".

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 gewestelijke wetgever 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".

Het onderzochte ontwerp neemt dat voorstel niet over, maar dient zich, wat de bevoegdheden betreft die verband houden met wat de stellers ten onrechte "stadsvernieuwing" noemen, integendeel wederom aan als een

.../...

zelfstandige tekst, ofschoon het de wet van 15 juli 1970 wijzigt op het stuk van de "economische expansie".

De toestand is er zelfs op achteruit gegaan in vergelijking met het ontwerp waarover het voornoemde advies nr. L. 23.708/9 is verstrekt, daar het huidige ontwerp in werkelijkheid een veel grotere werkingssfeer heeft dan de stadsvernieuwing; zulks geeft aanleiding tot nog meer incoherenties, bijvoorbeeld in de vorm van overbodige herhalingen (zie hierna het onderzoek van artikel 2).

Derhalve dient er nogmaals op te worden gewezen dat het geheel van de bepalingen betreffende de GOMB op harmonische wijze moet worden samengebracht in één enkele tekst, zulks zowel met het oog op het uitwerken van een coherente tekst als in het kader van de toepassing van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

III. Algemeen nut bij onteigening.

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

"... Artikel 11 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 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, stedenbouw en stadsvernieuwing" heeft kunnen toevertrouwen; ...".

Aangezien de bestemming van het ter uitvoering van een "opdracht van stadsvernieuwing" onteigende goed niet "tot nut van het algemeen" is (sensu stricto), is een bijzondere machtiging vanwege de gewestelijke wetgever bijgevolg noodzakelijk (1).

In een aangelegenheid waarin het algemeen nut niet kan worden vermoed indien het goed geen publieke bestemming krijgt, moet de ordonnantie nauwkeurig de voorwaarden aangeven waarop volgens de gewestraad kan worden aanvaard dat het algemeen nut wettigt dat aan personen hun eigendom wordt ontnomen.

-
- (1) Volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State moet een onderscheid worden gemaakt naargelang het onteigende goed al dan niet een publieke bestemming krijgt. In het eerste geval wordt niet vereist dat een wet, een decreet of een ordonnantie specifiek bepalen wat verstaan dient te worden onder "algemeen nut"; wanneer het onteigende goed echter een andere bestemming krijgt - wat in dezen het geval is -, moet de rechtsregel inzonderheid bepalen in welke mate de aan het onteigende goed gegeven bestemming bestaanbaar is met het begrip "algemeen nut" (zie aldus het arrest LIEBIN en BAUDRY, nr. 16.159 van 11 december 1973, in R.J.D.A., 1974, blz. 107 e.v., met de tekst van het verslag en van het advies van de heer J. HOEFFLER, eerste auditeur).

.../...

2. In verband met het eerste ontwerp van ordonnantie luidt het besluit in het voornoemde advies nr. L. 23.708/9 als volgt :

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

Omtrent het onderzochte ontwerp dient eenzelfde opmerking te worden gemaakt.

Artikel 5 van het ontwerp, dat de GOMB in staat stelt om eveneens te werk te gaan bij wege van onteigening per stroken (1), bepaalt :

-
- (1) Volgens J. HOFFLER (in "La spéculation immobilière en Belgique", geciteerd door F. HAUMONT, Les instruments juridiques de la politique foncière, Story-Scientia, 1990, blz. 218 en 219) wordt onder "ont eigening per stroken" verstaan "l'expropriation pour cause d'utilité publique de tout espace nécessaire à la rénovation d'un quartier ancien ou à l'aménagement d'un quartier nouveau sans aucune restriction de superficie"; "l'expropriation englobe non seulement tous les terrains qui doivent recevoir une destination publique, mais aussi tous ceux qui doivent être lotis ou relotis et revendus à des particuliers".

.../...

"Het openbaar nut van de onteigening wordt enkel geldig verklaard voor projecten die in het meerjarig investeringsplan worden opgenomen of die het voorwerp uitmaken van een door de Regering afgestane opdracht".

Artikel 4 van het ontwerp bepaalt weliswaar dat dit plan alle "gesubsidieerde" projecten moet vermelden, die moeten voldoen aan de voorwaarden gesteld in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp (1), doch niets staat eraan in de weg dat het plan ook andere soorten projecten vermeldt op basis waarvan tot onteigening kan worden overgegaan, zonder dat de ordonnantie vooraf dat geval gerekend heeft tot die waarin de gewestelijke wetgever aanvaardt dat ze tot nut van het algemeen strekken.

De onderzochte tekst bepaalt evenmin op welke projecten een "door de Regering afgestane opdracht" betrekking kan hebben, tenzij door middel van de vage bepaling vervat in artikel 2, 9°.

- (1) "Deze woningen moeten verschaft worden op plaatsen waar blijkt dat er een openlijk tekort is aan residentiële investeringen en die gekenmerkt worden enerzijds door een aanzienlijke verloedering van het bebouwd erfgoed en anderzijds door de aanwezigheid van onbebouwde terreinen waar herverkaveling en werken van bouwrijpmaking genoodzaakt worden". Op te merken valt dat die voorwaarden voor het overige slechts gedeeltelijk overeenstemmen met de begripsomschrijving van de bevoegdheid die artikel 2, 5°, op het gebied van de stadsvernieuwing toekent aan de GOMB.

.../...

Daaruit volgt dat het onderzochte ontwerp, dat de GOMB in staat stelt te onteigenen zonder dat vooraf de gevallen worden bepaald waarin het algemeen nut als vaststaand wordt beschouwd, strijdig is met artikel 16 van de Grondwet, alsook met de artikelen 9 en 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Een oplossing kan erin bestaan dat de bevoegdheid van de GOMB om te onteigenen op basis van de ordonnantie, beperkt wordt tot het enkele geval omschreven in artikel 2, eerste lid, 5°, van het ontwerp, met inachtneming van de opmerking die omtrent deze laatste bepaling zal worden gemaakt.

De minister heeft in zijn brief van 9 oktober 1996 gemeld dat de GOMB in beginsel geen bezwaar lijkt te hebben tegen deze oplossing.

Gelet op de vorenstaande opmerkingen is het evenwel onontbeerlijk dat die beperking van de bevoegdheid tot onteigenen zowel voor de onteigening van bepaalde gebouwen geldt als voor de onteigening per stroken.

3. Bovendien kan de gezamenlijke lezing van de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp aanleiding geven tot incoherenties op het gebied van de onteigening tot nut van het algemeen.

Zo kan een strikte toepassing van artikel 4, § 1, derde lid, a, ertoe leiden dat beschouwd wordt dat het meer-

.../...

jarenplan alleen betrekking kan hebben op "projecten voor woningen", wat iedere mogelijkheid tot onteigening van gebouwen of gedeelten van gebouwen van ambachtelijke, commerciële, gemeenschappelijke aard of voor diensten, waarvan sprake is in artikel 2, 5°, uitsluit, ofschoon zij per definitie "binnen een woningencomplex noodzakelijk" zijn; dit geldt des te meer daar de projecten betreffende die gebouwen of gedeelten van gebouwen krachtens artikel 3 niet kunnen worden gesubsidieerd.

Zulk een regeling kan dus geen toepassing vinden.

De conclusie in advies L. 23.708/9 geldt dus nog steeds :

"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 hierboven gemaakte algemene opmerkingen de grond van de zaak betreffen, bepaalt de Raad van State zich ertoe enkele opmerkingen te maken die hij belangrijk acht.

Opschrift.

Doordat het opschrift zich ertoe bepaalt te verwijzen naar de "opdracht van stadsvernieuwing" van de GOMB, kan het verwarring doen ontstaan omtrent de strekking van het ontwerp, die veel ruimer is en die, zoals reeds is opgemerkt, de stadsvernieuwing in de juridische betekenis van het woord ruimschoots te buiten gaat.

Aanhef.

Het ontwerp wordt ondertekend en voorgedragen door de enkele minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor stadsvernieuwing, ofschoon het ook andere maatregelen beoogt te regelen, zoals de ruimtelijke ordening of de huisvesting, en ofschoon het de kaderwet van 15 juli 1970 houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie wijzigt.

Alle ministers moeten worden vermeld wier bevoegdheden verband houden met de vele strekkingen van het onderzochte ontwerp.

.../...

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Men schrijve : "... een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet".

Artikel 2.

1. Artikel 2 van het ontwerp beoogt te preciseren dat de GOMB "een instelling (is) die de rechtspersoonlijkheid bezit".

Deze bepaling is een overbodige herhaling van artikel 15, § 1, eerste lid, van de kaderwet van 15 juli 1970, dat reeds voorschrijft dat de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen publiekrechtelijke instellingen met "rechtspersoonlijkheid" zijn.

Deze precisering, die volgens de gemachtigde van de minister met opzet in het ontwerp is opgenomen opdat men niet zou denken dat de GOMB alleen rechtspersoonlijkheid bezit voor taken inzake economische expansie, met uitsluiting dus van "stadsvernieuwing", is een treffend voorbeeld van de incoherenties waartoe de gevolgde werkwijze leidt, een werkwijze waarbij de bepalingen betreffende de GOMB in twee onderscheiden teksten voorkomen, zonder dat er een logisch criterium bestaat op grond waarvan de bepalingen in deze of gene tekst worden opgenomen en zonder onderlinge coördinatie tussen de beide teksten.

.../...

2. Artikel 2, 1^o tot 4^o, is grotendeels gebaseerd op artikel 4, § 3, van de statuten van de GOMB, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 12 oktober 1987 (Belgisch Staatsblad van 24 oktober 1987). In werkelijkheid zijn in een tekst van wetgevende aard zulke statutaire bepalingen niet de geschikte methode om de bevoegdheden van een publiekrechtelijk rechtspersoon te bepalen.

3. Naar luid van artikel 2, 1^o, heeft de GOMB tot taak "op verzoek van rechtspersonen, groepen of verenigingen die binnen haar bestuurscomités zetelen, adviezen te verstrekken over alle problemen met betrekking tot de ruimtelijke ordening, de aanleg en uitrusting van de gemeentelijke grondgebieden en de stadsvernieuwing". Die rechtspersonen, groepen of verenigingen worden niet bepaald door de wetgever. Enerzijds mag de inhoud van een rechtsregel van wetgevende aard niet vastgesteld worden door verwijzing naar een bepaling in de statuten van een vennootschap, ook al zijn die statuten goedgekeurd bij koninklijk besluit. Anderzijds moeten in een wettekst de rechtspersonen, groepen of verenigingen worden bepaald die vertegenwoordigd kunnen worden in de bestuursorganen van de GOMB, vooraleer een andere tekst ernaar kan verwijzen. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 2, 2^o.

Bovendien is de in artikel 2, 1^o, omschreven bevoegdheid in ruime mate een herhaling van die welke artikel 15, § 2, c), van de kaderwet van 15 juli 1970 op het stuk van de ruimtelijke ordening verleent aan de GOMB.

.../...

4. Artikel 2, 2°, van het ontwerp vermeldt als één van de bevoegdheden van de GOMB het opmaken van "alle soorten ontwerpplannen van renovatie". De term "renovatie" lijkt te zijn gebruikt in plaats van de term "stadsvernieuwing", welke bijgevolg in de plaats moet komen van de eerstgenoemde. Wat het opmaken van "ontwerpplannen van aanleg" betreft, is het volgens de gemachtigde van de minister niet de bedoeling om af te wijken van de regels omschreven in de ordonnantie van 29 augustus 1991 (artikelen 28, 38 en 51); het verdient aanbeveling dat de tekst zulks uitdrukkelijk vermeldt.

5. Uit de toelichtingen van de gemachtigde van de minister blijkt dat in artikel 2, 3°, het woord "renovatie" niet in de betekenis van "stadsvernieuwing" behoort te worden opgevat, doch in de technische betekenis van herstelling en modernisering van bepaalde gebouwen.

6. Naar luid van artikel 2, 5°, heeft de GOMB tot taak

"naargelang van haar beschikbare geldmiddelen, woningen en gebouwen of gedeelten van gebouwen te verschaffen van ambachtelijke, commerciële, gemeenschappelijke aard of voor diensten, die binnen een woningencomplex noodzakelijk zouden lijken in zones waar een tekort aan investering inzake huisvesting is gebleken en die gekenmerkt zijn door een belangrijke verloederings van het bebouwde erfgoed hetzij door de aanwezigheid van onbebouwde terreinen waar herverkaveling of werken voor het bouwrijp maken zich opdringen".

.../...

De tekst is onduidelijk gesteld; hij dient te worden herzien, waarbij beter tot uiting moet komen dat de bijzin ingeleid door het betrekkelijk voornaamwoord "die" alleen betrekking heeft op de gebouwen of gedeelten van gebouwen van ambachtelijke, commerciële, gemeenschappelijke aard of voor diensten, en dat de zinsnede die aanvangt met de woorden "in zones waar ..." slaat op alle woningen en gebouwen, daar anders het verband tussen het verschaffen van woningen en stadsvernieuwing verloren zou gaan.

7. Door zijn zeer algemene formulering brengt artikel 2, 6° en 7°, mee dat de GOMB gemachtigd wordt onverschillig welke soort van vastgoedoperaties te verrichten (1). De tekst lijkt bovendien bevoegdheden te verwarren met actiemiddelen.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om duidelijk voor één van de beide volgende oplossingen te kiezen :

- ofwel zijn de onderdelen 6° en 7° actiemiddelen waarover de GOMB beschikt teneinde de overige taken uit te voeren die in artikel 2 worden opgesomd; in dat geval moet de redactie van deze twee punten in de opsomming, die beter in een onderscheiden artikel worden opgenomen, herzien worden zodat duidelijk tot uiting komt dat het om

(1) De bijzondere vage formulering van de zinsnede ingeleid door de woorden "ze ziet erop toe dat ... worden uitgewerkt", ontnemt deze iedere reële regelgevende strekking, waardoor niet kan worden bepaald wat de grenzen zijn van de aan de GOMB verleende bevoegdheid.

actiemiddelen gaat die uitsluitend kunnen worden aangewend voor de uitoefening van de bevoegdheden die andere bepalingen uitdrukkelijk toekennen aan de GOMB;

- ofwel betreft het een nieuwe bevoegdheid, naast die welke de GOMB reeds bezit; in dat geval moet de tekst worden herschreven, waarbij de grenzen van deze nieuwe bevoegdheid veel duidelijker tot uiting moeten komen; tevens moet worden bepaald in welke hoedanigheid het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zelf bevoegd is om deze aangelegenheid te regelen door bemoeiing van de GOMB; indien het om het "grondbeleid" gaat (1), moet de tekst aldus worden gesteld dat het verband kan worden gelegd tussen deze taak van de GOMB en de aan het Gewest toegekende bevoegdheid.

Hoe dan ook moet de tekst van onderdeel 6°, in zoverre deze verwijst naar het verlenen van "elk verdeeld

(1) Artikel 6, § 1, I, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. F. HAUMONT (Les instruments juridiques de la politique foncière, op. cit., blz. 9) omschrijft het grondbeleid als volgt : "l'ensemble des procédés juridiques mis en oeuvre par la puissance publique afin de régulariser et de favoriser l'utilisation la plus judicieuse du sol urbain"; "elle tend à libérer celui-ci pour le rendre disponible à ces fins".

zakenrecht", in overeenstemming worden gebracht met onderdeel 7°, waarin sprake is van het verlenen van "elk zakenrecht".

8. Naar luid van artikel 2, 9°, wordt de GOMB ermee belast

"in overeenstemming met of op verzoek van de Regering, onverschillig welke andere handeling met betrekking tot de bovenvermelde opdrachten uit te voeren".

Uit de toelichtingen van de gemachtigde van de minister blijkt dat het de bedoeling is de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in staat te stellen atypische vastgoedtaken toe te wijzen aan de GOMB.

Zo schrijft artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen onder meer voor dat alle bevoegdheden van de publiekrechtelijke instelling bij ordonnantie worden vastgesteld, zonder dat deze daartoe algemene delegaties ten behoeve van de Regering kan verlenen (1).

Indien artikel 2, 9°, aldus moet worden geïnterpreteerd dat het de GOMB in staat stelt om met de toestemming of op verzoek van de Regering "handelingen" te verrichten die, ofschoon ze enigszins "betrekking" hebben op de bevoegdheden opgesomd in de onderdelen 1° tot 8°, de grenzen

(1) Zie in dat verband de derde algemene opmerking gemaakt in het voornoemde advies L. 23.708/9 van 1 maart 1995.

gesteld in die opsomming te buiten gaan, druist deze bepaling rechtstreeks in tegen artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en moet ze uit het ontwerp verval-

len.

Indien het uitsluitend de bedoeling is de Regering in staat te stellen de GOMB ermede te belasten een handeling te verrichten die reeds tot haar bevoegdheden behoort, zoals deze voortvloeien uit artikel 2, 1^o tot 8^o, moet artikel 2, 9^o, van het ontwerp vervangen worden door een onderscheiden artikel, dat die bevoegdheid toekent aan de Regering, doch niet aan de GOMB.

9. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp bepaalt : "Het sociaal doel van de GOMB kan ruimer zijn dan de haar door deze ordonnantie toevertrouwde opdrachten".

De memorie van toelichting verstrekt daaromtrent de volgende uitleg :

"Het laatste lid van dit artikel werd zo nodig ingevoegd om het duidelijk te maken dat de GOMB niet enkel opdrachten van stadsvernieuwing vervult. Deze ordonnantie sticht geen instelling genoemd "Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het arrondissement Brussel-Hoofdstad" maar verleent aan een bestaande maatschappij waaraan al taken van economische ontwikkeling zijn toevertrouwd, de daarbij gevoegde machtiging om opdrachten van stadsvernieuwing uit te voeren. De door artikel 2 verrichte opsomming is bijgevolg geen uitsluiting maar een aanvulling".

.../...

Zulks neemt niet weg dat indien deze bepaling van het ontwerp naar de letter wordt beschouwd, het doel van de GOMB kan worden uitgebreid tot taken die niet zijn voorgeschreven bij wet of bij een ordonnantie.

Om de redenen opgesomd in verband met artikel 2, 9°, is het tweede lid van dit artikel dus duidelijk in strijd met artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het door de stellers van het ontwerp beoogde doel kan worden bereikt door middel van één enkele ordonnantie, waarin alle regels worden samengebracht met betrekking tot de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werkwijze van en het toezicht op de GOMB.

Artikel 3.

1. Het gedeelte van artikel 3, eerste lid, b), van het ontwerp, dat betrekking heeft op de strafmaatregelen indien de krachtens dat artikel vastgestelde voorwaarden niet worden in acht genomen, is onduidelijk gesteld; het moet worden herschreven om de juiste strekking ervan duidelijk te maken, inzonderheid wat de volgende punten betreft :

.../...

- a) wie zijn de "natuurlijke personen" die de straf zullen moeten ondergaan, in het bijzonder wanneer het goed verkocht is of verhuurd "door bemiddeling van een rechtspersoon" (1).
- b) hoe moet het bedrag worden berekend van de straf, die nu eens afhangt van de "marktprijs", dan weer van de "verwezenlijkte meerwaarde", wanneer het goed wordt verhuurd of wanneer het verkocht wordt door een tussenpersoon ?
- c) wat gebeurt er als het goed door tussenkomst van een rechtspersoon onregelmatig wordt verkocht, niet aan een natuurlijke persoon, maar aan een andere rechtspersoon, bij voorbeeld om het een andere bestemming te geven dan huisvesting ?

2. Artikel 3, tweede lid, laatste zin van het ontwerp, luidt als volgt : "In dit geval wordt de woning gelijkgesteld met de privé sociale woning".

In de memorie van toelichting wordt het volgende gesteld :

"Het laatste lid van artikel 3 beperkt zich tot het goedkeuren van het fiscale statuut van de thans door de GOMB verschaftte woningen (art. 1 quater van het koninklijk besluit nr. 20 dd. 20/07/1970 tot vaststelling van de percentages van de belasting op de

(1) In geval van kettingverkoop met schending van de verkoops- of toegankelijkheidsvoorwaarden, wordt dan de verkrijger of de onderverkrijger gestraft ?

toegevoegde waarde en tot bepaling van de verdeling van de goederen en diensten volgens deze percentages; ministerieel besluit nr. 20 dd. 22/12/1995 tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden en modaliteiten voor de toepassing van het verminderde percentage van 12 procent van de belasting op de toegevoegde waarde in de sector van de privé-sociale huisvesting). Het lijkt overigens logisch dat de door haar verschaftte woningen een verminderd percentage van de BTW genieten, vanaf het ogenblik dat andere woningen die door de openbare besturen worden verwezenlijkt, een voordelig fiscaal statuut genieten.

Zoals het openbaar nut dat ten grondslag aan de verwezenlijking van sociale woningen, niet te betwisten valt en het voordelige fiscale statuut verantwoordt, zo is het openbaar nut om woningen te verwezenlijken tegen een lagere prijs dan de marktprijs en bestemd voor een bevolkingsgroep die niet gemakkelijk toegang heeft tot de privé-huursector, evenmin betwistbaar".

Het eerste ontwerp van ordonnantie dat aan de Raad van State was voorgelegd, streefde eenzelfde doel na door dezelfde methode van gelijkstelling te hanteren.

De afdeling wetgeving had in haar advies L. 23.708/9 van 1 maart 1995 op het volgende gewezen :

"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).

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)".

(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).

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

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

(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.

Bij artikel 3, tweede lid, laatste zin, van het onderhavige ontwerp behoren twee voorafgaande opmerkingen te worden gemaakt :

- a) artikel 1^{quater} van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 1 december 1995, is een tijdelijke bepaling waarvan de toepassing afhankelijk is van strikte voorwaarden; deze bepaling heeft niets uit te staan met de belasting op de sociale woningen;
- b) de woningen die ter uitvoering van de ontworpen ordonnantie door de GOMB worden verschaft, zijn geen sociale woningen; in de memorie van toelichting (1) wordt meermaals verklaard dat de stadsvernieuwing moet leiden tot het verschaffen van zogenaamde "middelgrote" woningen.

De gelijkstelling van deze woningen met sociale woningen, uitsluitend met fiscale doeleinden, is bijgevolg louter kunstmatig.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan niet, zonder zijn bevoegdheden te buiten te gaan, zulke kunstmatige gelijkstellingen invoeren met het enige doel een verlaagd tarief te genieten voor de toepassing van een federale belasting.

(1) Onder meer in de volgende passage : "Meer bepaald wordt de GOMB door deze ordonnantie in staat gesteld om stadsvernieuwingoperaties te voeren ter verwezenlijking van zogenaamde "middelgrote" woningen, namelijk bestemd voor personen aan wie geen toegang wordt verleend tot een sociale woning maar wier inkomen niet zodanig hoog liggen dat ze gemakkelijk een aangepaste woning van kwaliteit op de privé-markt kunnen betrekken".

Artikel 3, tweede lid, laatste zin van het onderzochte ontwerp gaat dus de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te buiten.

Artikel 4.

1. Er is op gewezen dat de voornaamste dubbelzinnigheid omtrent artikel 4, § 1, van het ontwerp samenhangt met de vraag of het meerjarenplan al dan niet andere projecten kan inhouden dan die welke betrekking hebben op het verschaffen van gesubsidieerde woningen en die bijgevolg gelegen zijn op plaatsen die voldoen aan de vereisten gesteld in artikel 3, tweede lid, eerste zin, van het ontwerp.

De redactie van de bepaling zal moeten worden herzien om die dubbelzinnigheid op te heffen.

2. Artikel 4, § 1, derde lid, b, van het ontwerp wordt hierna onderzocht samen met artikel 5, § 2.

3. Bij artikel 4, § 2, behoren dezelfde opmerkingen te worden gemaakt als die met betrekking tot artikel 2, 9°, waarnaar het verwijst.

Voorts wordt erop gewezen dat in advies L. 23.708/9 de volgende kritiek is geleverd op het werken met "door de Regering afgestane opdrachten" :

.../...

"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.

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 stadsvernieuwingprojecten op basis van een opdracht van bevoegdheid die door het Gewest wordt toegestaan in met de G.O.M.B. ondertekende overeenkomsten".

Artikel 4, § 2, moet dus grondig worden herzien.

(1) Ook naar luid van artikel 2, 9°, van het onderhavige ontwerp kan over de delegatie "overeenstemming" worden bereikt tussen de Regering en de GOMB.

Artikel 5.

Paragraaf 1.

1. Wat het algemeen nut betreft, wordt verwezen naar algemene opmerking III.

2. In tegenstelling tot hetgeen in de memorie van toelichting wordt vermeld, waarin de onteigening wegens uiterst dringende noodzakelijkheid wordt voorgesteld als "een procedure van gemeenrecht", is en blijft de procedure wegens uiterst dringende noodzakelijkheid een uitzonderlijke rechtspleging (1).

De motivering die wordt aangevoerd voor het werken met die rechtspleging, zal moeten worden aangepast aan de uitzonderlijkheid ervan en zal moeten verklaren in welk opzicht de onmiddellijke inbezitneming van het gebouw of de gebouwen onontbeerlijk is om reden van algemeen nut (2). Een gewone verwijzing naar de vervaldata van het meerjarig investeringsplan of naar die van een door de Regering "afgestane" taak zou, in geval van betwisting, niet volstaan om te rechtvaardigen dat wordt gewerkt met die rechtspleging.

(1) D. LAGASSE, Les conditions de l'expropriation d'extrême urgence : l'utilité publique et l'extrême urgence et leur contrôle juridictionnel, in L'expropriation pour cause d'utilité publique , La Charte-J.J.P., 1993, blz. 70 e.v.

(2) Arrest DE BACKER nr. 42.388, van 23 maart 1993, J.T., 1993, blz. 536 en 537.

Paragraaf 2.

1. Deze bepaling luidt als volgt : "De GOMB stelt een vervangingswoning voor aan de bewoners niet eigenaars van het goed verworven door minnelijke schikking of door onteigening".

Deze tekst moet worden samengelezen met artikel 4, § 1, derde lid, c).

De memorie van toelichting geeft als reden voor de uitsluiting van de bewoner die eigenaar is van het onteigende goed dat "de vastgoedeigenaars door verkoop of door minnelijke schikking schadeloos worden gesteld".

Deze rechtvaardiging is niet relevant aangezien de bewoner, die niet de eigenaar is, tevens vergoed wordt in geval van onteigening, althans in beginsel (1); de huurder is eveneens beschermd in geval van onderhandse verkoop.

Aangezien de discriminatie van de bewoners naar gelang zij al dan niet eigenaar zijn niet op redelijke wijze wordt gerechtvaardigd, schendt het ontwerp de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

(1) L. BELVA, A. COENRAETS en G. BELVA, L'expropriation pour cause d'utilité publique, Nouvelles, Droit administratif, deel VIII, Larcier, 1980, nrs. 498 e.v.

2. In het derde lid valt het gebruik van de voorwaardelijke wijs af te keuren. Het gebruik van die wijs past niet in een regelgevende tekst.

Bovendien is de aan de Regering verleende delegatie om "prioritaire toegangsvoorwaarden nader (te) bepalen", die niet in de ordonnantie zelf zijn vastgesteld, te algemeen geredigeerd en kan dus niet worden aanvaard.

Artikel 6.

Er is op gewezen dat niet alle taken genoemd in artikel 2, 1^o tot 9^o, geacht kunnen worden te ressorteren onder "stadsvernieuwing", in de juridische zin van het woord.

Paragraaf 2, eerste lid, heeft betrekking op gesubsidieerde verrichtingen (1) en verbindt de overeenkomsten waarnaar hij verwijst aan een machtigingstoezicht wanneer (2) deze bestemd zijn om projecten tot stand te brengen die ofwel gepland zijn in het meerjarig investeringsplan, ofwel geregeld zijn in een door de Regering opgedragen taak.

(1) "Door de toegekende investeringskredieten vrij te maken", wordt in de tekst gezegd.

(2) Volgens de gemachtigde van de minister betekent "voor zover" hier dat de machtiging is vereist wanneer het gaat om een project waarin wordt voorzien in het meerjarig investeringsplan of om een door de Regering gedelegeerde taak.

Volgens de memorie van toelichting evenwel "wordt deze toelating al verleend vanaf het ogenblik dat de Regering het meerjarig investeringsplan aanneemt".

Aangezien alleen de projecten waarin het plan voorziet of waarin krachtens "afgestane opdrachten" (lees : "gedelegeerde taken") wordt voorzien, gesubsidieerd kunnen worden, volstaat het te schrijven dat, wanneer het project gesubsidieerd wordt, voor de overeenkomst slechts machtiging is vereist als het om gedelegeerde taken gaat.

Artikel 7.

1. Krachtens artikel 7, § 1, valt de GOMB onder het toezicht van de Regering "onverminderd de overdracht van bevoegdheid die ze binnen haar schoot verleent"; bovendien wordt in artikel 8 de uitoefening van dit toezicht opgedragen aan "het Regeringslid tot wie de GOMB voor de uitoefening van de in artikel 2 bedoelde opdrachten behoort".

Er mag niet worden bepaald dat de toezichthoudende bevoegdheid wordt opgedragen aan de Regering "onverminderd de overdracht van bevoegdheid die ze binnen haar schoot verleent", daar de bevoegdheidsdelegaties worden geregeld door de bijzondere wetgever en alleen door hem kunnen worden geregeld. Bovendien kan een decreet of een ordonnantie evenmin rechtstreeks een bevoegdheid opdragen aan een Regeringslid, daar de bijzondere wetgever voor de Regeringen de bevoegdheid heeft weggelegd om de delegaties te regelen die zij in hun midden verlenen.

.../...

2. Door te bepalen dat "de GOMB (...) de vergoeding van de commissaris (bepaalt)", delegeert het ontwerp onwettig de verordeningsbevoegdheid, waarbij de onwettigheid hier nog verzwaaard wordt door de omstandigheid dat het de persoon is op wie het toezicht wordt uitgeoefend die de bezoldiging moet vaststellen van het orgaan waardoor op hem toezicht wordt uitgeoefend.

3. Krachtens artikel 7 van het ontwerp en artikel 16 van de wet van 15 juli 1970, gewijzigd bij artikel 10 van het ontwerp, zijn er twee Regeringscommissarissen bij de GOMB, waarbij de ene moet zorgen voor de naleving van de wetten en verordeningen die van toepassing zijn op de uitoefening van de in artikel 2 bedoelde taken alsmede van het meerjarig investeringsplan, en de andere moet zorgen voor de naleving van de wetten en verordeningen die gelden voor de uitoefening van de taken genoemd in artikel 15, § 2.

Er bestaat een contradictie tussen deze bepalingen en artikel 11 van het ontwerp, waarin wordt vermeld dat die commissarissen hun bevoegdheden mogen uitoefenen zowel ten opzichte van de taken inzake "stadvernieuwing", genoemd in artikel 2 van de ontworpen ordonnantie, als ten opzichte van de taken inzake "economische ontwikkeling", opgesomd in artikel 15 van de kaderwet van 15 juli 1970.

Evenzo zijn deze bepalingen niet in overeenstemming met artikel 8 van het ontwerp, noch met artikel 15 van de wet van 15 juli 1970, die de Regeringscommissarissen machtigen om beroep in te stellen tegen elke beslissing die zij in strijd achten met de wetten en verordeningen, zonder enige andere precisering.

.../...

Artikelen 8 en 9.

1. Zoals er zoëven op is gewezen, schenden de artikelen 8 en 9, in zoverre zij de uitoefening van het toezicht opdragen aan het "Regeringslid tot wie de GOMB voor de uitoefening van de in artikel 2 bedoelde opdrachten behoort", artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, toepasselijk verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

Er zij overigens op gewezen dat de uitdrukking "Regeringslid tot wie de GOMB voor de uitoefening van de in artikel 2 bedoelde opdrachten behoort" niet in alle gevallen doelt op de minister bevoegd voor de stadsvernieuwing, aangezien bepaalde van de in artikel 2 opgenoemde bevoegdheden niet ressorteren onder de stadsvernieuwing.

2. Met het oog op de rechtszekerheid is het bovendien geraten het gebruik van het woord "werkdagen" te vermijden. Overeenkomstig hetgeen in de bedoeling van de stellers van het ontwerp lijkt te liggen, is het verkieslijk in de tekst te vermelden dat zondagen, zaterdagen en wettelijke feestdagen niet meegerekend worden voor de termijnen.

.../...

Artikel 10.

Dit artikel strekt ertoe de kaderwet van 15 juli 1970 aan te vullen door drie artikelen in te voegen, met het nummer 16, 17 en 18.

Er zij op gewezen dat deze kaderwet reeds een artikel 16 bevat, dat de stellers van het ontwerp blijkbaar niet beogen op te heffen.

Uit een oogpunt van wetgevingstechniek is het bovendien niet raadzaam om in twee verschillende wetten bijna identieke bepalingen in te voegen die de rol en de bevoegdheden van de Regeringscommissarissen omschrijven, onder voorwendsel dat deze met zijn tweeën zijn. In dat verband wordt verwezen naar de tweede algemene opmerking alsmede, mutatis mutandis, naar de opmerkingen die zijn gemaakt in verband met de artikelen 7 tot 9.

Artikel 12.

Deze bepaling heeft betrekking op het toezicht dat, door bemiddeling van een op voordracht van de Minister van Begroting benoemde gemachtigde wordt uitgeoefend op alle beslissingen van de GOMB die een budgettaire weerslag hebben. De tekst bepaalt zich ertoe in dat verband te stellen dat de gemachtigde zijn toezicht zal uitoefenen "volgens de in de artikelen 7 en 8 bepaalde regels".

.../...

Zulk een wetgeving door verwijzing is totaal ongeschikt. Zij kan aan de oorsprong liggen van talrijke moeilijkheden en, onder meer de volgende :

- a) zal de gemachtigde van de Regering zijn toezicht uitoefenen samen met de Regeringscommissarissen of met uitsluiting van deze commissarissen, wanneer de beslissing een budgettaire weerslag heeft ?
- b) zal de gemachtigde van de Regering er alleen op moeten toezien dat "de wetten en verordeningen van toepassing op de verwezenlijking van de opdrachten bedoeld in artikel 2 en van het meerjarig investeringsplan" (artikel 7, § 2) worden nageleefd, en dus met uitsluiting van de rechtsregels die van toepassing zijn op de taken genoemd in artikel 15, § 2, van de kaderwet van 15 juli 1970 ?
- c) zal de gemachtigde steeds beroep moeten instellen bij de minister onder wie de GOMB voor het vervullen van de taken opgenoemd in artikel 2 behoort, wanneer de Regering hem delegatie van bevoegdheid zal hebben verleend (artikel 8 van het ontwerp) (1)?
- d) zal diezelfde minister in alle gevallen bevoegd zijn om de beslissing waartegen beroep is ingesteld, te vernietigen ?

(1) En wat als de beslissing betrekking heeft op de algemene leiding van de algemene diensten ?

OPMERKINGEN OVER DE WETGEVINGSTECHNIEK.

1. Een zin wordt eerst ingedeeld in 1°, 2°, enz. Deze indeling kan op haar beurt onderverdeeld worden in a), b), enz.

2. In een regelgevende tekst dient het gebruik van haakjes te worden vermeden.

3. Wanneer een regeling waarnaar wordt verwezen uitdrukkelijke wijzigingen heeft ondergaan die nog van kracht zijn, moeten die alle worden vermeld, maar dan alleen onder opgave van aard en datum van de wijzigingsregelingen.

SLOTOPMERKING.

Ongerekend de hiervoren gedane voorstellen in verband met de Nederlandse tekst van het ontwerp wordt erop gewezen dat de gehele Nederlandse tekst van het ontwerp voor verbetering vatbaar is, hoofdzakelijk uit het oogpunt van correct taalgebruik.

Zo bijvoorbeeld schrijve men, onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte opmerkingen, "gedelegeerde taak" in plaats van "afgestane opdracht", "die worden gesubsidieerd" in plaats van "die worden betoelaagd", "in haar midden" in plaats van "binnen haar schoot", "het Regeringslid waaronder de GOMB ressorteert" in plaats van "het Regeringslid tot wie

.../...

de GOMB behoort", "behoren tot verschillende taalrollen" in plaats van "zijn van verschillende taalrollen", "(de bevoegdheden) die hun zonder onderscheid worden opgedragen" in plaats van "(de bevoegdheden) die hen onverschillig zijn toegekend", "die in ... zitting hebben" in plaats van "die binnen ... zetelen", "geboden zijn" in plaats van "zich opdringen", "zakelijk recht" in plaats van "zakenrecht", "in voorkomend geval" in plaats van "desgevallend", "benoemt de Regering bij besluit" in plaats van "benoemt de Regering door besluit".

La chambre était composée de

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

F. DELPEREE,

J.-M. FAVRESSE,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier,
griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. QUINTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. X. DELGRANGE, adjunct-referendaris.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET.