

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 14 februari 1997 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, Minister van Plaatselijke Besturen, Werkgelegenheid, Huisvesting en Monumenten en Landschappen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende de regeling van de toekenning van kredieten bestemd voor de renovatie van de sociale huisvesting aan de openbare vastgoedmaatschappijen", heeft op 18 februari 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, Ministre des Pouvoirs locaux, de l'Emploi, du Logement et des Monuments et Sites, le 14 février 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "organisant l'octroi de crédits destinés à la rénovation du logement social aux sociétés immobilières de service public", a donné le 18 février 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt aangevoerd wat volgt :

"Le motif de l'urgence est que certains logements sociaux en Région bruxelloise ne répondent plus aux critères de sécurité et de confort minimum que l'on doit attendre d'un logement, et qu'en vue d'assurer la sécurité des occupants, il y a lieu d'allouer sans délai à la Société du Logement de la Région bruxelloise des crédits à mettre à disposition des sociétés immobilières de service public pour la rénovation de logements sociaux".

*

* *

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe een regeling in te voeren overeenkomstig welke de Brusselse Hoofdstedelijke Regering terugbetaalbare voorschotten (artikel 6 van het ontwerp) ter beschikking kan stellen van de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (hierna : BGHM), welke bestemd zijn voor de uitvoering van lichte renovatiewerken in de sociale woningen die worden beheerd, hetzij door de BGHM zelf, hetzij door de openbare vastgoedmaatschappijen (artikel 1).

De Regering stelt jaarlijks een programma van renovatieprojecten vast (artikel 2), op basis van de projecten die door de BGHM worden geselecteerd uit de door de openbare vastgoedmaatschappijen ingediende projecten (artikel 3).

.../...

De voorschotten worden in schijven ter beschikking gesteld van de BGHM (artikel 5) en moeten door haar worden terugbetaald in 33 of 20 jaar, naargelang van de grootte van het ter beschikking gestelde bedrag (artikel 7).

2. Blijkens de aanhef van het ontwerp dient de rechtsgrond voor de ontworpen regeling te worden gezocht in artikel 6, §§ 1 en 2, van de ordonnantie van 9 september 1993 houdende de wijziging (van de Huisvestingscode) voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en betreffende de sector van de sociale huisvesting.

Volgens de gemachtigde van de regering zou inzonderheid het bepaalde in het voornoemde artikel 6, § 1, 2., gelezen in samenhang met paragraaf 2 van datzelfde artikel, de vereiste rechtsgrond bieden voor het ontwerp.

Luidens de eerstgenoemde bepaling heeft de BGHM tot doel en als opdrachten "voor zover haar financiële toestand het toelaat, de nodige financiële middelen ter beschikking te stellen van de ... (openbare vastgoed)maatschappijen voor de verwezenlijking van hun doel".

Het voornoemde artikel 6, § 2, luidt als volgt :

"De Executieve stelt de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij de middelen ter beschikking die nodig zijn voor de verwezenlijking van haar maatschappelijk doel en voor het uitvoeren van haar opdrachten".

.../...

In verband met de vraag of die bepalingen inderdaad een voldoende rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling, moet worden verwezen naar het advies L. 22.893/9 dat de Raad van State op 8 december 1993 heeft gegeven over een ontwerp van besluit van de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest "houdende regeling van de toekenning van terugbetaalbare voorschotten aan de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij met het oog op de financiering van de sociale huisvesting in het Brusselse Gewest".

Met betrekking tot dat ontwerp, dat grote gelijkheid vertoont met het thans voorgelegde ontwerp, kwam de afdeling wetgeving tot het besluit dat artikel 6, § 2, van de voornoemde ordonnantie van 9 september 1993 geen afdoende rechtsgrond bood.

In het voornoemde advies stelde de Raad van State daaromtrent meer bepaald wat volgt :

"Het doel en de taken van de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij worden opgesomd in paragraaf 1 van ... (het voornoemde artikel 6). Paragraaf 2 ervan bepaalt niet dat de financiering van de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij ten laste van de gewestbegroting zou moeten geschieden door het toekennen van terugbetaalbare voorschotten; hij heeft louter tot doel de Regering ertoe te verplichten, bij de uitsplitsing van de begrotingskredieten voor de huisvestingsprogramma's, de toelagen die nodig zijn voor het doel en de taken van die maatschappij ter beschikking te stellen. Hij machtigt evenmin de Regering om de vorm en de voorwaarden van die financiering vast te leggen; deze behoren immers tot de aangelegenheden die in het beheerscontract moeten worden geregeld, dat overeenkomstig paragraaf 3 van hetzelfde artikel tussen de Regering en de Brusselse

.../...

Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij moet worden gesloten (1).

Bijgevolg heeft het ontworpen besluit geen rechtsgrond".

Met betrekking tot het thans voorliggende ontwerp dient een analoge redenering te worden gehouden. Ook artikel 6, § 1, 2., van de ordonnantie van 9 september 1993 verleent immers geen uitdrukkelijke verordenende bevoegdheid aan de Regering, net zomin als paragraaf 2 van dat artikel 6. Bovendien kan, wat inzonderheid het argument betreft dat de in het ontwerp bedoelde aangelegenheid in het beheerscontract moet worden geregeld, worden verwezen naar de artikelen 9 en 10 van het in het Belgisch Staatsblad van 3 september 1994 bekendgemaakte beheerscontract van 28 april 1994. De in die artikelen vervatte regeling in verband met het toekennen van de investeringskredieten - welke o.m. ook voor renovatiewerken bestemd zijn (artikel 10, § 3, 3º) - vertoont onmiskenbaar gelijkenis met de in het ontwerp uitgewerkte regeling.

De conclusie is derhalve dat ook voor het thans voorliggende ontwerp geen rechtsgrond voorhanden is.

(1) Cfr. artikel 6, § 3, eerste lid, 1º, van de ordonnantie en de verduidelijkingen over de beheerscontracten die de Minister van Huisvesting heeft gegeven tijdens de bespreking van het ontwerp in de Commissie voor ruimtelijke ordening, grondbeleid en huisvesting van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad (Stuk A-167/2-92/93, blz. 108 tot 114).

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Le motif de l'urgence est que certains logements sociaux en Région bruxelloise ne répondent plus aux critères de sécurité et de confort minimum que l'on doit attendre d'un logement, et qu'en vue d'assurer la sécurité des occupants, il y a lieu d'allouer sans délai à la Société du Logement de la Région bruxelloise des crédits à mettre à disposition des sociétés immobilières de service public pour la rénovation de logements sociaux".

*

* *

1. Le projet d'avis soumis pour avis tend à instaurer des règles selon lesquelles le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut mettre des avances remboursables (article 6 du projet) à la disposition de la Société du Logement de la Région bruxelloise (dénommée ci-après SLRB), qui sont destinées à la réalisation de travaux de rénovation légère des logements sociaux gérés, soit par la SLRB elle-même, soit par les sociétés immobilières de service public (article 1er).

Annuellement, le Gouvernement fixe un programme de rénovation (article 2) sur la base des projets sélectionnés

.../...

par la SLRB parmi les projets introduits par les sociétés immobilières de service public (article 3).

Les avances sont mises à la disposition de la SLRB sous forme de tranches (article 5) et doivent être remboursées par elle en 33 ou en 20 ans, selon l'importance du montant mis à disposition (article 7).

2. Selon le préambule du projet, il convient de rechercher le fondement légal des règles en projet à l'article 6, §§ 1er et 2, de l'ordonnance du 9 septembre 1993 portant modification du Code du Logement pour la Région de Bruxelles-Capitale et relative au secteur du logement social.

Selon le délégué du gouvernement, c'est tout particulièrement l'article 6, § 1er, 2., combiné avec le paragraphe 2 du même article, qui procurerait au projet le fondement légal requis.

Aux termes de la première disposition visée, la SLRB a pour objet et pour missions "dans la mesure de ses disponibilités financières, de mettre à la disposition des sociétés immobilières de service public les moyens financiers nécessaires à la réalisation de leur objet".

L'article 6, § 2, susvisé, est formulé comme suit :

"L'Exécutif alloue à la Société du Logement de la Région bruxelloise les sommes nécessaires à la réalisation de son objet social et à l'accomplissement de ses missions".

.../...

Quant à la question de savoir si les dispositions précitées procurent effectivement un fondement légal suffisant aux règles en projet, l'on se reportera à l'avis L. 22.893/9 que le Conseil d'Etat a émis le 8 décembre 1993 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "organisant l'octroi d'avances remboursables à la Société du logement de la Région bruxelloise en vue du financement du logement social en Région bruxelloise".

En ce qui concerne ce projet, qui présente de nombreux points communs avec le présent projet, la section de législation arriva à la conclusion que l'article 6, § 2, de l'ordonnance précitée du 9 septembre 1993 ne constituait pas un fondement légal suffisant.

Dans l'avis susvisé le Conseil d'Etat énonça notamment ce qui suit :

"L'objet et les missions de la Société du logement de la Région bruxelloise sont énumérés au paragraphe 1er ... (de l'article 6 précité). Son paragraphe 2 ne prévoit pas que le financement de la Société du logement de la Région bruxelloise à charge du budget régional devrait être assuré par l'octroi d'avances remboursables; il n'a d'autre objet que d'imposer au Gouvernement de prévoir, à l'occasion de la ventilation des crédits budgétaires afférents aux programmes relatifs au logement, les allocations nécessaires à la réalisation de l'objet et des missions de ladite société. Il n'habilite pas davantage le Gouvernement à arrêter la forme et les conditions de ce financement; celles-ci constituent, en effet, l'une des matières à régler dans le contrat de gestion que doivent, conformément au paragraphe 3 du même article, conclure le

.../...

Gouvernement et la Société du logement de la Région bruxelloise (1).

Il s'ensuit que l'arrêté en projet est dépourvu de fondement légal".

En ce qui concerne le présent projet, un raisonnement par analogie s'impose. En effet, l'article 6, § 1er, 2., de l'ordonnance du 9 septembre 1993 n'accorde pas davantage au Gouvernement un pouvoir réglementaire explicite, pas plus que ne le fait le paragraphe 2 de cet article 6. Au surplus, en ce qui concerne plus spécifiquement l'argument selon lequel la matière visée dans le projet doit être réglée dans le contrat de gestion, l'on se référera aux articles 9 et 10 du contrat de gestion du 28 avril 1994, publié au Moniteur belge du 3 septembre 1994. Les règles contenues dans ces articles au sujet de l'octroi de crédits d'investissement - destinés notamment aussi aux travaux de rénovation (article 10, § 3, 3^o) - présentent incontestablement des traits communs avec les règles inscrites dans le projet.

Force est dès lors de conclure qu'un fondement légal n'existe pas davantage pour le projet actuellement soumis.

(1) Voir l'article 6, § 3, alinéa 1er, 1^o, de l'ordonnance, ainsi que les précisions fournies par le Ministre du Logement, quant aux contrats de gestion, lors de l'examen du projet par la Commission de l'aménagement du territoire, de la politique foncière et du logement du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (Doc. A-167/2-92/93, pp. 108 à 114).

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.