

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 april 1998 door de Minister-Voorzitter en door de Gewestelijke Staatssecretaris toegevoegd aan de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot instelling van een eenmalige premie voor oprichting of verwerving van een woning", heeft op 16 april 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre Président et par le Secrétaire d'Etat adjoint au Ministre Président de la Région de Bruxelles-Capitale, le 14 avril 1998, 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 "instituant une prime unique à la construction ou à l'acquisition d'un logement", a donné le 16 avril 1998 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd 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 het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"par le fait que les événements survenus dans plusieurs quartiers en difficulté ont notamment mis en évidence la mauvaise qualité de l'habitat et la dégradation des conditions de logement; qu'au vu de ces événements, une réaction urgente des pouvoirs publics s'impose pour répondre aux attentes des habitants; le Gouvernement a décidé de mettre en place de nouveaux instruments en faveur des quartiers défavorisés, notamment via la création des quartiers d'initiative; la création, dans ces quartiers, d'une prime à l'acquisition du logement, contribuera, en favorisant l'accès à la propriété, à l'amélioration des conditions de logement; le budget régional ne permet plus de répondre aux demandes introduites sur base de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 1991 sauf à empêcher la réorientation des efforts dans les quartiers en difficulté; qu'il importe d'abroger dans les meilleurs délais l'arrêté du 11 juillet 1991 afin de disposer des moyens nécessaires à la mise en oeuvre du projet d'arrêté".

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op

.../...

haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en de rechtbanken.

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt een eenmalige premie in te stellen voor de oprichting of het verwerven van een woning die gelegen is in bepaalde gebieden van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Het ontwerp stelt het bedrag van de premie vast en regelt de procedure die voor de aanvraag van de premie moet worden gevolgd, alsmede de voorwaarden waaronder de premie

.../...

kan worden verleend. Die voorwaarden hebben onder meer betrekking op de maximaal toegelaten kostprijs van de woning en de inkomensgrenzen die gelden ten aanzien van de aanvrager van de premie en diens gezin. Het ontwerp bepaalt aan wie de premie moet worden uitbetaald en regelt tevens de terugbetaling van ten onrechte uitgekeerde premies.

De ontworpen regeling komt in de plaats van die welke tot op heden lag vervat in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 11 juli 1991, welk besluit door het voorliggende ontwerp wordt opgeheven.

2. Het ontwerp vindt een voldoende rechtsgrond in artikel 103 van de in het eerste lid van de aanhef vermelde Huisvestingscode, welk artikel onder meer bepaalt wat volgt :

"De Staat wordt gemachtigd, (...) door het toekennen van premies (...), het bouwen, het aankopen, het saneren, het verbeteren en het aanpassen van een volkswoning, een kleine landeigendom of een daarmee gelijkgestelde woning aan te moedigen.

De Koning bepaalt het bedrag en de toekenningsvoorwaarden (...) van de premies (...), inzonderheid met inachtneming van de economische omstandigheden en de gezinslasten.

Enkel personen met bescheiden inkomsten kunnen, behoudens uitzonderingen door de Koning te bepalen, deze voordelen genieten".

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Artikel 41, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen bepaalt dat de gewestelijke staatssecretarissen geen deel uitmaken van de regering. Zoals de afdeling wetgeving reeds talloze malen heeft opgemerkt, zijn de gewestelijke staatssecretarissen niet gemachtigd om ontwerpen van besluit voor te dragen of te ondertekenen in naam van de regering.

Bijgevolg moet in de voordrachtformule de vermelding van de staatssecretaris, toegevoegd aan de Minister-Voorzitter, worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 13 van het ontwerp dat de uitvoeringsbepaling bevat, en voor de ondertekening van het ontworpen besluit.

2.1. Uit artikel 2 van het ontwerp valt af te leiden dat, om voor een premie in aanmerking te komen, vereist is dat het gaat om een woning die is gelegen "in een initiatiefwijk, een perimeter bedekt door een wijkcontract, een perimeter van optreden van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Brussel of een perimeter voor versterkte ontwikkeling van de huisvesting".

Het ontworpen premiestelsel zal derhalve enkel ten goede komen aan de personen die een woning bouwen of verwerven, welke zich bevindt in bepaalde geografisch beperkte gebieden.

.../...

De vraag rijst of dergelijk, op de ligging van de woning gesteund onderscheid, verenigbaar is met het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheidsbeginsel.

In dat verband werd door de gemachtigde van de regering de volgende toelichting gegeven :

"Le choix de ces différents périmètres repose essentiellement sur les lignes de force du plan régional de développement.

Le périmètre de développement renforcé du logement, au sein duquel se situent toutes les zones pouvant bénéficier de la prime, a été délimité dans le P.R.D. en tenant compte du déficit de l'investissement résidentiel, de la dégradation de l'espace public et de la fragilité en matière de cohésion sociale et culturelle (difficultés d'accès au travail, à l'éducation, à la sécurité et à une culture commune).

Le choix de ces différents périmètres correspond à la volonté du Gouvernement de concentrer ses efforts dans les quartiers les plus défavorisés et de coordonner les actions menées dans le cadre de la politique du logement avec celles menées dans d'autres domaines, comme la rénovation urbaine.

Enfin, il ressort d'une enquête menée par l'administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement que les périmètres retenus comportent une proportion de propriétaires inférieure à la moyenne régionale (données 1991), ce qui justifie que l'accès (à) la propriété y soit favorisé".

Opdat het gemaakte onderscheid toelaatbaar zou kunnen worden geacht moet, volgens een vaste rechtspraak, het met dat onderscheid nagestreefde doel wettig zijn en moeten de criteria welke dienen te worden toegepast om dat doel te bereiken redelijk zijn en in een evenredige verhouding staan tot het nagestreefde oogmerk.

.../...

Uit zowel de aanhef van het ontwerp (1), als uit de zo-even aangehaalde toelichting van de gemachtigde van de regering, lijkt te kunnen worden afgeleid dat aan het in het ontwerp gemaakte onderscheid tussen de verschillende soorten van gebieden, een wettig oogmerk ten grondslag ligt. Of evenwel de concrete keuze van die gebieden beantwoordt aan redelijke criteria die in een evenredige verhouding staan tot het te bereiken doel, kan enkel worden beoordeeld op basis van feitelijke gegevens welke niet ter beschikking van de afdeling wetgeving staan.

2.2. Benevens het sub 2.1 beschreven onderscheid, voorziet het ontwerp ook nog in een verschillende behandeling van de personen die een bestaande woning kopen, en zij die een nieuwe woning bouwen.

Ook wat dit aspect van de regeling betreft, zal er uiteraard op moeten worden toegezien dat het gelijkheidsbeginsel, zoals sub 2.1 beschreven, niet wordt miskend.

De gemachtigde van de regering heeft alvast bij de artikelen 3 en 4 van het ontwerp een verduidelijking gegeven welke het onderscheid zou moeten verklaren dat wordt gemaakt tussen de personen die een woning aankopen en zij die er één bouwen.

Die verduidelijking is in de volgende bewoordingen gesteld :

(1) Zie met name de overwegingen die zijn opgenomen in het twaalfde tot het vijftiende lid van de aanhef van het ontwerp.

"1. article 3

Cet article prévoit que le prix d'acquisition ou de construction du logement objet de la prime ne peut dépasser 4.000.000 F. hors T.V.A. Ce montant est donc identique pour tous les biens qui peuvent faire l'objet d'une demande de prime.

Toutefois, dans le cas d'une construction, ce prix ne comprend pas la valeur du terrain. En effet, l'objet de l'arrêté porte clairement sur la construction ou l'acquisition d'un logement et non de terrain.

De plus, l'incorporation dans le montant maximum prévu, de la valeur vénale du terrain sur lequel est érigée la nouvelle construction réduirait singulièrement la valeur admissible de celle-ci pour bénéficier de prime.

Compte tenu de la cherté des terrains à Bruxelles, elle ferait descendre de facto le montant maximum admissible en dessous du coût de construction, et vidèrait l'arrêté d'une bonne partie de son sens.

2. article 4

La prime forfaitaire de 250.000 F. en cas de construction permet au demandeur de connaître directement le montant auquel il aura droit, le coût d'une construction ne pouvant pas toujours être établi de manière définitive au début des travaux. Ce système forfaitaire semble le seul praticable.

Par contre, dans le cas de l'acquisition d'un terrain existant, la valeur vénale de celui-ci pouvant aisément être établie sur base d'un compromis de vente ou de l'acte authentique d'achat, un calcul au prorata du prix d'acquisition avec un montant plafond ne pose aucune difficulté.

Quant à la différence de montant de la prime entre l'achat d'un bien existant (300.000 F.) et d'une nouvelle construction (250.000 F.), elle provient de la volonté du Gouvernement d'accentuer son intervention

.../...

dans les quartiers d'initiative, les périmètres de contrats de quartiers ou les périmètres d'intervention de la Société de Développement régional Bruxellois où les terrains non bâtis sont extrêmement rares et où l'essentiel des opérations concernera donc l'achat d'immeubles existants.

Enfin, le montant prévu pour les nouvelles constructions se base sur le montant moyen des primes accordées sur la base de l'arrêté du 11.7.1991".

Betrokken op het met het ontwerp nagestreefde oogmerk, lijkt deze verduidelijking op het eerste gezicht een aantal elementen te bevatten welke het erin bedoelde onderscheid verklaren. In de mate evenwel dat de gegeven verduidelijking refereert aan de keuze van een aantal geografisch beperkte gebieden, zoals opgesomd in artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, dient de afdeling wetgeving zich andermaal van een beoordeling van die keuze in het licht van het gelijkheidsbeginsel te onthouden, vermits dergelijk oordeel de kennis impliceert van bepaalde feitelijke gegevens waarover zij niet beschikt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

1. Men passe de redactie van het eerste lid van de aanhef aan als volgt :

"Gelet op de Huisvestingscode, gecoördineerd op 10 december 1970, inzonderheid op artikel 103, ingevoegd bij de wet van 25 maart 1981;".

.../...

2. Het is een regel van behoorlijke legistiek dat in de aanhef van een besluit enkel wordt verwezen naar de teksten die het besluit tot rechtsgrond strekken, naar de teksten die door het besluit worden gewijzigd of naar teksten waarvan de vermelding in de aanhef aangewezen is voor een goed begrip van de in het besluit vervatte regeling.

Geen van de teksten waarnaar wordt verwezen in het tweede tot het vijfde lid van de aanhef vallen onder die omschrijving. De betrokken leden moeten bijgevolg uit de aanhef worden weggelaten.

3. In het zesde lid van de aanhef van de tekst van het ontwerp, zoals die voor advies is voorgelegd, dient de datum te worden vermeld waarop het desbetreffende advies is gegeven, zijnde 1 april 1998.

Ook in het daaropvolgende lid moet de datum worden vermeld van het betrokken akkoord van de Minister van Begroting, zijnde 3 april 1998.

4. De verwijzing naar het advies van de Raad van State dient op een meer gebruikelijke wijze te geschieden door het achtste en het negende lid van de aanhef van het ontwerp, zoals dit voor advies is voorgelegd, te redigeren als volgt :

.../...

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (letterlijk overnemen van de motivering in de adviesaanvraag);

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 16 april 1998, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

5. Op het einde van de aanhef zijn vier consideransen toegevoegd. Alhoewel in beginsel een behoedzaam gebruik moet worden gemaakt van consideransen, zouden deze niettemin in de aanhef van het voorliggende ontwerp kunnen worden behouden, in de mate dat zij een verklaring bevatten voor de keuze van de geografische gebieden waarop het ontworpen premiestelsel betrekking heeft (zie in dat verband de algemene opmerkingen onder de punten 2.1 en 2.2). In dat geval zullen - zoals op wetgevingstechnisch vlak gebruikelijk is - de betrokken consideransen echter onmiddellijk moeten volgen op de eerste aanhefverwijzing waarin de rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt aangegeven.

Artikel 1

In artikel 1, 2°, van het ontwerp wordt gerefereerd aan "de kaarten gevoegd bij dit besluit". De betrokken kaarten dienen uiteraard in de vorm van een bijlage bij het voorliggende ontwerp te worden gevoegd. Deze bijlage of bijlagen moeten dan van dezelfde ondertekening worden

.../...

voorzien als die welke op het bepalend gedeelte van het voorliggende ontwerp volgt. Die ondertekening moet ook telkens worden voorafgegaan door de formule "Gezien om te worden gevoegd bij het besluit van ...".

Artikel 9

1. Dit artikel regelt de gevallen waarin en de wijze waarop de premie moet worden terugbetaald, "vermeerderd met de hieraan verbonden interesten", en bepaalt onder welke voorwaarden de Minister kan afzien van de gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de premie.

Luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten stelt de federale wet de algemene bepalingen vast op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, ... de vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies ... van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten". Uit die bepalingen van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat het de Gemeenschappen en de Gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen, doch dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader ... in deze materies specifieke

.../...

regels te bepalen" (1). Die bevoegdheid om terzake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat "de Gemeenschappen en Gewesten die (door de federale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" (2).

Luidens artikel 57, eerste lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, is de toelagetrekker die de voorwaarden niet naleeft waaronder de toelage verleend werd, die de toelage niet aanwendt voor de doeleinden waarvoor zij verleend werd of die de in artikel 56 bedoelde controle hindert, tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage gehouden.

In zoverre artikel 9 van het ontwerp afwijkingen toelaat op de verplichte terugvordering van de premie, is dit niet in overeenstemming met de voornoemde bepaling van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

In zoverre de ontworpen bepaling voorziet in de terugbetaling van de premie in andere gevallen dan deze bepaald in het voornoemd artikel 57 en in de verhoging van het terug te vorderen bedrag met de wettelijke interesten,

(1) Zie memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 is geworden, (Gedr. St., Kamer, 1988-1989, nr. 635/1 , p. 37).

(2) Gedr. St., Kamer, 1988-1989, nr. 635/18 , p. 543.

is ze strenger dan de van rechtswege toepasselijke regeling van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit; het vaststellen van een dergelijke strengere regeling komt echter alleen de decreet- of ordonnantiegever toe, niet de regering (1).

De conclusie uit wat voorafgaat moet dan ook zijn dat, zoals het is geredigeerd, artikel 9 niet ongewijzigd in het ontwerp kan worden behouden. Het artikel dient immers op een aantal punten grondig te worden herzien, rekening houdend met de hiervoor vermelde wetsbepalingen.

2. Nog wat artikel 9 betreft, moet worden opgemerkt dat het bepaalde in het tweede lid ervan overbodig is vermits reeds uit artikel 2, 6°, van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen volgt dat de terug te betalen sommen toekomen aan het "Fonds voor investeringen en aflossing van de schuldenlast in de sector van de sociale woningbouw".

Mochts desondanks de regering het wenselijk achten een bepaling in de zin van artikel 9, tweede lid, in het ontwerp te behouden, dan verdient het aanbeveling daarin uitdrukkelijk te verwijzen naar de voornoemde bepaling van

(1) Zie ook het advies L. 24.073/8 van de afdeling wetgeving van 19 december 1995 over een voorontwerp van decreet "tot vaststelling van het statuut van de niet-professionele sportbeoefenaar" (Parl. St., Vl. R., 1995-1996, nr. 342/1).

de ordonnantie van 12 december 1991 en het betrokken fonds met zijn correcte benaming te vermelden.

3. In het derde lid van artikel 9 van het ontwerp wordt bepaald dat de verschuldigde bedragen, bij niet-terugbetaling binnen de door het bestuur vastgelegde termijn, worden teruggevorderd door de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen, die dan "handelt overeenkomstig de bepalingen van artikel 3 van de domaniale wet van 22 december 1949".

Het laatste zinsdeel is overbodig gelet op, eensdeels, de wet van 18 december 1986 houdende bevoegdverklaring van de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen tot het uitvoeren van bepaalde vermogensrechtelijke verrichtingen voor rekening van de gemeenschaps- en gewestinstellingen en, anderdeels, de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende bevoegdheidsverklaring van de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen tot het uitvoeren van bepaalde vermogensrechtelijke verrichtingen voor rekening van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en van de instellingen van openbaar nut die ervan afhangen.

Het zou bovendien aan de ordonnantiegever, en niet aan de regering toekomen om een bepaling van de domaniale wet van 22 december 1949 van toepassing te verklaren voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Mocht de regering nochtans, om informatieve redenen, oordelen dat een bepaling als die van artikel 9,

.../...

derde lid, aangewezen blijft, dan zal erin minstens een verwijzing moeten worden opgenomen naar de voornoemde ordonnantie van 19 juli 1990.

4. Steeds wat artikel 9 van het ontwerp betreft, kan in bijkomende orde nog worden opgemerkt dat in de inleidende zin van het eerste lid moet worden geschreven : "... van het koninklijk besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen af te leggen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen, moet de begunstigde ...".

.../...

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, l'urgence est motivée

"par le fait que les événements survenus dans plusieurs quartiers en difficulté ont notamment mis en évidence la mauvaise qualité de l'habitat et la dégradation des conditions de logement; qu'au vu de ces événements, une réaction urgente des pouvoirs publics s'impose pour répondre aux attentes des habitants; le Gouvernement a décidé de mettre en place de nouveaux instruments en faveur des quartiers défavorisés, notamment via la création des quartiers d'initiative; la création, dans ces quartiers, d'une prime à l'acquisition du logement, contribuera, en favorisant l'accès à la propriété, à l'amélioration des conditions de logement; le budget régional ne permet plus de répondre aux demandes introduites sur base de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 1991 sauf à empêcher la réorientation des efforts dans les quartiers en difficulté; qu'il importe d'abroger dans les meilleurs délais l'arrêté du 11 juillet 1991 afin de disposer des moyens nécessaires à la mise en oeuvre du projet d'arrêté".

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments voulus pour apprécier avec précision la motivation susmentionnée, il estime devoir néanmoins souligner qu'au cas où il serait fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra être vérifiée ensuite, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de formuler les observations ci-après.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'instituer une prime unique à la construction ou à l'acquisition d'un logement situé dans certaines zones de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le projet fixe le montant de la prime et règle la procédure relative à la demande de prime, ainsi que les conditions dans lesquelles la prime peut être octroyée. Ces conditions se rapportent notamment au coût maximum autorisé du logement et aux plafonds des revenus pris en compte à l'égard du demandeur de la prime et de son ménage. Le projet désigne la personne à laquelle la prime doit être liquidée et règle, en outre, le remboursement de primes indûment versées.

La réglementation en projet se substitue à celle qui était prévue jusqu'à ce jour par l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 1991, arrêté qui est abrogé par le projet présentement examiné.

.../...

2. Le projet tient un fondement légal suffisant de l'article 103 du Code du logement mentionné au premier alinéa du préambule. Cet article dispose notamment ce qui suit :

"L'Etat est autorisé à encourager, (...), par l'octroi de primes (...), la construction, l'achat, l'assainissement, l'amélioration et l'adaptation d'une habitation sociale, d'une petite propriété terrienne ou d'une habitation assimilée.

Le Roi fixe le montant et les conditions d'octroi (...), des primes (...) en tenant compte, notamment, des conditions économiques et des charges de famille.

Sauf exception à déterminer par le Roi, le bénéfice de ces avantages est réservé aux personnes de condition modeste".

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'article 41, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises dispose que les secrétaires d'Etat régionaux ne font pas partie du gouvernement. Ainsi que la section de législation l'a observé à maintes reprises, il n'est pas au pouvoir des secrétaires d'Etat régionaux de proposer ou de contresigner des projets d'arrêtés au nom du gouvernement.

Par conséquent, il faut omettre, dans la formule de proposition, la mention du secrétaire d'Etat, adjoint au Ministre-Président.

.../...

La même observation vaut pour l'article 13 du projet qui renferme l'exécutoire, et pour la signature de l'arrêté en projet.

2.1. Il se déduit de l'article 2 du projet que, pour qu'une prime puisse être octroyée, il doit impérativement s'agir d'un logement situé "au sein d'un quartier d'initiative, d'un périmètre couvert par un contrat de quartier, d'un périmètre d'intervention de la Société de développement régional de Bruxelles, ou d'un périmètre de développement renforcé du logement".

Le système de prime envisagé par le projet bénéficiera dès lors uniquement aux personnes qui construisent ou acquièrent un logement situé dans certaines zones géographiquement délimitées.

La question se pose de savoir si pareille différenciation fondée sur le lieu d'implantation du logement, est compatible avec le principe d'égalité garanti par la Constitution.

A cet égard, le délégué du gouvernement a fourni les explications suivantes :

"Le choix de ces différents périmètres repose essentiellement sur les lignes de force du plan régional de développement.

Le périmètre de développement renforcé du logement, au sein duquel se situent toutes les zones pouvant bénéficier de la prime, a été délimité dans le P.R.D. en tenant compte du déficit de l'investissement résidentiel, de la dégradation de l'espace public et de la fragilité en matière de cohésion sociale et

.../...

culturelle (difficultés d'accès au travail, à l'éducation, à la sécurité et à une culture commune).

Le choix de ces différents périmètres correspond à la volonté du Gouvernement de concentrer ses efforts dans les quartiers les plus défavorisés et de coordonner les actions menées dans le cadre de la politique du logement avec celles menées dans d'autres domaines, comme la rénovation urbaine.

Enfin, il ressort d'une enquête menée par l'administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement que les périmètres retenus comportent une proportion de propriétaires inférieure à la moyenne régionale (données 1991), ce qui justifie que l'accès (à) la propriété y soit favorisé".

Pour que la différenciation opérée puisse être considérée comme admissible, il faut, selon une jurisprudence constante, que le but visé par cette différenciation soit légitime et que les critères à appliquer pour l'atteindre soient raisonnables et proportionnés à l'objectif poursuivi.

Il semble pouvoir se déduire à la fois du préambule du projet (1) et des explications reproduites ci-dessus du délégué du gouvernement, que la différenciation opérée par le projet entre les divers types de zones s'inspire d'un objectif légitime. Toutefois, dire si le choix concret de ces zones répond à des critères raisonnables qui sont proportionnés au but à atteindre, ne peut se faire que sur la base d'éléments de fait qui ne sont pas en possession de la section de législation.

(1) Voir, notamment, les considérants figurant dans les douzième à quinzième alinéas du préambule du projet.

2.2. Outre la différenciation évoquée sous 2.1., le projet prévoit par ailleurs un traitement différencié entre les personnes qui acquièrent un logement existant et celles qui construisent un logement neuf.

De toute évidence, il faudra veiller, en ce qui concerne cet aspect de la réglementation également, à ne pas méconnaître le principe d'égalité décrit sous 2.1.

A propos des articles 3 et 4 du projet en tout cas, le délégué du gouvernement a fourni des éclaircissements qui devraient justifier la différenciation opérée entre les personnes qui acquièrent un logement et celles qui en construisent un.

Ces éclaircissements sont formulés en ces termes :

"1. article 3

Cet article prévoit que le prix d'acquisition ou de construction du logement objet de la prime ne peut dépasser 4.000.000 F. hors T.V.A. Ce montant est donc identique pour tous les biens qui peuvent faire l'objet d'une demande de prime.

Toutefois, dans le cas d'une construction, ce prix ne comprend pas la valeur du terrain. En effet, l'objet de l'arrêté porte clairement sur la construction ou l'acquisition d'un logement et non de terrain.

De plus, l'incorporation dans le montant maximum prévu, de la valeur vénale du terrain sur lequel est érigée la nouvelle construction réduirait singulièrement la valeur admissible de celle-ci pour bénéficier de prime.

.../...

Compte tenu de la cherté des terrains à Bruxelles, elle ferait descendre de facto le montant maximum admissible en dessous du coût de construction, et viderait l'arrêté d'une bonne partie de son sens.

2. article 4

La prime forfaitaire de 250.000 F. en cas de construction permet au demandeur de connaître directement le montant auquel il aura droit, le coût d'une construction ne pouvant pas toujours être établi de manière définitive au début des travaux. Ce système forfaitaire semble le seul praticable.

Par contre, dans le cas de l'acquisition d'un terrain existant, la valeur vénale de celui-ci pouvant aisément être établie sur base d'un compromis de vente ou de l'acte authentique d'achat, un calcul au prorata du prix d'acquisition avec un montant plafond ne pose aucune difficulté.

Quant à la différence de montant de la prime entre l'achat d'un bien existant (300.000 F.) et d'une nouvelle construction (250.000 F.), elle provient de la volonté du Gouvernement d'accentuer son intervention dans les quartiers d'initiative, les périmètres de contrats de quartiers ou les périmètres d'intervention de la Société de Développement régional Bruxellois où les terrains non bâtis sont extrêmement rares et où l'essentiel des opérations concernera donc l'achat d'immeubles existants.

Enfin, le montant prévu pour les nouvelles constructions se base sur le montant moyen des primes accordées sur la base de l'arrêté du 11.7.1991".

Mis en relation avec l'objectif poursuivi par le projet, ces éclaircissements paraissent, à première vue, comporter un nombre d'éléments qui justifient la différenciation y envisagée. Dans la mesure, toutefois, où les éclaircissements fournis se rapportent au choix d'un nombre de zones géographiquement délimitées, qui sont mentionnées

.../...

à l'article 2, alinéa 1er, du projet, la section de législation doit une nouvelle fois s'abstenir d'apprécier ce choix au regard du principe d'égalité, puisque pareille appréciation implique la connaissance de certains éléments de fait qui ne sont pas en sa possession.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. Il conviendrait de remanier comme suit l'énoncé du premier alinéa du préambule :

"Vu le Code du logement, coordonné le 10 décembre 1970, notamment l'article 103, inséré par la loi du 25 mars 1981;".

2. Il est un principe de bonne légistique que le préambule d'un arrêté fasse uniquement référence aux textes qui procurent le fondement légal à l'arrêté, aux textes modifiés par ce dernier ou aux textes dont la mention dans le préambule est recommandée pour une bonne compréhension de la réglementation prévue par l'arrêté.

Aucun des textes visés dans les deuxième à cinquième alinéas du préambule n'entrent dans cette définition. Par conséquent, les alinéas concernés doivent être omis du préambule.

.../...

3. Le sixième alinéa du préambule du texte du projet soumis pour avis, doit faire mention de la date à laquelle l'avis considéré a été donné, à savoir le 1er avril 1998.

L'alinéa suivant doit également faire mention de la date de l'accord concerné du Ministre du Budget, à savoir le 3 avril 1998.

4. La référence à l'avis du Conseil d'Etat doit être indiquée d'une manière plus usuelle en rédigeant comme suit les huitième et neuvième alinéas du préambule du projet soumis pour avis :

"Vu l'urgence, motivée par la circonstance que ... (reproduire littéralement la motivation figurant dans la demande d'avis);

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 16 avril 1998, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

5. Quatre considérants ont été ajoutés à la fin du préambule. Bien qu'il faille, en principe, faire un usage prudent des considérants, ces quatre considérants pourraient être néanmoins maintenus dans le préambule du projet examiné, dans la mesure où ils comportent une justification du choix des zones géographiques auxquelles se rapporte le système de prime envisagé par le projet (voir, à cet égard, les observations générales sous les points 2.1 et 2.2). Dans ce cas, les considérants concernés devront toutefois,

.../...

comme le veut l'usage en technique législative, suivre immédiatement le premier alinéa du préambule qui indique le fondement légal de la réglementation en projet.

Article 1er

L'article 1er, 2°, du projet fait mention des "cartes annexées au présent arrêté". De toute évidence, les cartes considérées doivent être jointes sous forme d'annexe au projet examiné. Cette annexe ou ces annexes doit ou doivent alors porter la même signature que celle figurant à la fin du dispositif du projet examiné. De surcroît, cette signature doit chaque fois être précédée de la formule "Vu pour être annexé à l'arrêté du ...".

Article 9

1. Cet article règle les cas dans lesquels la prime doit être remboursée et les modalités du remboursement des sommes "augmentées des intérêts y afférents". Il détermine en outre les conditions dans lesquelles le Ministre peut renoncer au remboursement de la prime, partiellement ou en totalité.

Aux termes de l'article 50, § 2, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la loi fédérale détermine les dispositions générales en matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions. L'article 71, § 1er, de cette même loi spéciale dispose que "Jusqu'à l'entrée en vigueur

.../...

de la loi visée à l'article 50, § 2, sont applicables aux Communautés et aux Régions, les dispositions en vigueur relatives à l'organisation ... du contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions ...". Il appert de ces dispositions de la loi spéciale de financement et de ses travaux préparatoires, qu'il n'appartient pas aux Communautés et aux Régions de déterminer des "dispositions générales" en ce qui concerne le contrôle sur l'octroi et l'emploi des subventions, mais que "au-delà de ce cadre légal", elles sont uniquement compétentes "pour définir des règles spécifiques dans ces matières" (1). Selon les déclarations faites par le Ministre des Finances à la commission compétente de la Chambre, cette compétence de définir des "règles spécifiques" en la matière doit être comprise en ce sens que "les Communautés et les Régions ne pourront, à la limite, que renforcer ces règles (fixées par le législateur fédéral) mais pas s'(en) écarter" (2).

Aux termes de l'article 57, alinéa 1er, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, l'allocataire qui ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention, qui n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée ou qui met obstacle au contrôle visé à l'article 56, est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention.

(1) Voir l'exposé des motifs se rapportant au projet dont est issue la loi spéciale du 16 janvier 1989, (Doc. Parl., Chambre, 1988-89, n° 635/1, p. 37).

(2) Doc. Parl., Chambre, 1988-89, n° 635/18, p. 543.

Dans la mesure où l'article 9 du projet autorise des dérogations au remboursement obligatoire de la prime, il n'est pas conforme à la disposition précitée des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

Dans la mesure où la disposition en projet prévoit que la prime est remboursée dans d'autres cas que ceux prévus à l'article 57 précité et que le montant à recouvrer est majoré des intérêts légaux, elle est plus stricte que le régime des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, applicable de plein droit; seul le législateur décrétoal ou le législateur régional bruxellois, et non pas le gouvernement, sont autorisés à établir pareil régime plus strict (1).

De ce qui précède, il faut donc conclure que, ainsi rédigé, l'article 9 ne peut être maintenu tel quel dans le projet. En effet, l'article doit être remanié en profondeur sur un nombre de points, compte tenu des dispositions législatives précitées.

2. Toujours en ce qui concerne l'article 9, il faut relever que son alinéa 2 est superflu puisqu'il résulte déjà de l'article 2, 6°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires que les sommes à rembourser échoient au "Fonds pour l'investissement et pour le rembour-

(1) Voir également l'avis L. 24.073/8 de la section de législation du 19 décembre 1995 sur un avant-projet de décret "tot vaststelling van het statuut van de niet-professionele sportbeoefenaar" (Doc. parl., Conseil flamand, 1995-1996, n° 342/1).

sement des charges de la dette dans le secteur du logement social".

Si le gouvernement estime néanmoins qu'il est opportun de maintenir dans le projet une disposition telle que l'article 9, alinéa 2, il est recommandé d'y faire référence de manière explicite à la disposition précitée de l'ordonnance du 12 décembre 1991 et de mentionner le fonds concerné avec sa dénomination exacte.

3. L'alinéa 3 de l'article 9 du projet prévoit qu'en cas de non-remboursement dans le délai fixé par l'administration, les sommes dues seront recouvrées par l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines, qui "agit" dès lors "en conformité avec les dispositions de l'article 3 de la loi domaniale du 22 décembre 1949".

Le dernier membre de phrase est superflu, eu égard, d'une part, à la loi du 18 décembre 1986 habilitant l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le compte des institutions communautaires et régionales et, d'autre part, à l'ordonnance du 19 juillet 1990 habilitant l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale et des organismes d'intérêt public qui en relèvent.

.../...

Il incomberait en outre au législateur régional bruxellois et non au gouvernement de rendre applicable à la Région de Bruxelles-Capitale une disposition de la loi domaniale du 22 décembre 1949.

Si, toutefois, le gouvernement estime qu'il est opportun, à titre d'information, de maintenir une disposition telle que l'article 9, alinéa 3, il faudra qu'elle comporte à tout le moins une référence à l'ordonnance précitée du 19 juillet 1990.

4. Toujours en ce qui concerne l'article 9 du projet, il convient en outre d'observer subsidiairement qu'il y aurait lieu d'écrire dans la phrase introductive de l'alinéa 1er : "... de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions et allocations, le bénéficiaire ...".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
L. HELLIN,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE