

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.213/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 30.213/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 25 mei 2000 door de Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verzocht haar van advies te dienen over een voorstel van ordonnantie "betreffende de aanmoediging om woningen in Brussel opnieuw bewoonbaar te maken", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 15 januari 2002 en 19 februari 2002, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Présidente du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, le 25 mai 2000, d'une demande d'avis sur une proposition d'ordonnance "visant à relancer l'habitat dans la Région de Bruxelles-Capitale", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 15 janvier 2002 et 19 février 2002, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

1. Overeenkomstig de termen van de adviesaanvraag, is het voorliggende advies beperkt tot een onderzoek van de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest m.b.t. de inhoud van het voor advies voorgelegde voorstel van ordonnantie, meer bepaald m.b.t. de artikelen 4, achtste streepje, en 11 ervan.

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde voorstel voorziet in een premie voor de renovatie van bepaalde woningen die zich bevinden in bepaalde, door de regering aan te wijzen wijken van Brussel ⁽¹⁾. Het moet gaan om woningen die de bovenverdieping vormen van gebouwen waarvan de benedenverdieping wordt gebruikt voor handelsdoeleinden of voor de uitoefening van een vrij beroep.

Artikel 4 van het voorstel bepaalt de voorwaarden voor de toekenning van de premie. Eén van de voorwaarden is dat de gerenoveerde woning, in geval van verhuring, voor niet meer dan 450 frank ⁽²⁾ per m² verhuurd mag worden, onverminderd de jaarlijkse indexering op basis van de gezondheidsindex, en dit gedurende negen jaar te rekenen vanaf de eerste verhuring (artikel 4, achtste streepje). Wanneer de begunstigde van de premie de voorwaarden niet naleeft, dient hij volgens artikel 10 van het voorstel de premie terug te betalen, verhoogd met een rente van 12 %.

Het voorstel voorziet ook in verplichtingen die gelden nadat de premie is toegekend. Met name artikel 11 van het voorstel bepaalt dat de verkoop van de woning waarvoor een premie is toegekend slechts onder bepaalde voorwaarden is toegestaan : de verkoopprijs mag maximaal 40.000 frank per m² bedragen; in de verkoopovereenkomst moet bepaald zijn dat het goed uitsluitend bestemd is om als hoofdverblijf te dienen; in de verkoopovereenkomst moet gepreciseerd worden dat tot negen jaar na de renovatiewerken geen huurprijs mag worden gevraagd die hoger is dan 450 frank per m², jaarlijks geïndexeerd. In geval van niet-naleving van deze laatste voorwaarde dient de koper van de woning de premie terug te betalen, verhoogd met een rente van 12 %. De verkoper is hiervoor, met de koper, hoofdelijk aansprakelijk.

⁽¹⁾ Volgens de toelichting wordt vooral gedacht aan zones of wijken in het centrum.

⁽²⁾ Alle bedragen in frank zullen thans omgezet moeten worden in euro.

BEVOEGDHEID VAN HET BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJK GEWEST

3. Volgens artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd, wat de huisvesting betreft, voor "de huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid". Die bepaling is, krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, mede van toepassing op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat de aan de gewesten toegewezen bevoegdheid o.m. omvat : "de bevordering van de bouw, de bewoning, de gezondmaking, de verbetering, de aanpassing en de afbraak van woningen" ⁽³⁾.

Het Arbitragehof heeft eraan herinnerd dat, voorzover zij er niet anders over hebben beschikt, de grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden. Dit betekent dat door het voormelde artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de aangelegenheid van de huisvesting in haar geheel naar de gewesten is overgeheveld ⁽⁴⁾.

Rekening houdend met die rechtspraak, moet worden aangenomen dat het verlenen van premies voor de renovatie van woningen tot het huisvestingsbeleid behoort. Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is in beginsel dus bevoegd om een regeling als de voorgestelde aan te nemen.

⁽³⁾ Memorie van toelichting, Parl.St., Senaat, 1979-80, nr. 434/1, p. 20.

⁽⁴⁾ Zie, bijv., Arbitragehof, 13 maart 2001, nr. 33/2001, overw. B.3.4; Arbitragehof, 30 mei 2001, nr. 72/2001, overw. B.5.

4. De bevoegdheid van de gewesten inzake huisvesting is niettemin niet onbeperkt. Bij de aanwending van hun bevoegdheden mogen ze geen afbreuk doen aan de bevoegdheden die uitdrukkelijk aan de federale overheid zijn toegekend bij de Grondwet of de bijzondere wetten of die, zolang geen uitvoering is gegeven aan artikel 35 van de Grondwet, behoren tot haar residuaire bevoegdheid ⁽⁵⁾.

De artikelen 4 en 11 van het voorstel bevatten bepalingen die de vraag doen rijzen of het Gewest met het aannemen ervan niet zou treden op terreinen waarvoor de federale overheid bevoegd gebleven is. Meer bepaald kan daarbij gedacht worden aan de federale bevoegdheden inzake het prijsbeleid, inzake het burgerlijk recht en inzake de rijkscomptabiliteit. Elk van die bevoegdheden wordt hierna achtereenvolgens onderzocht.

5. Luidens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet is alleen de federale overheid bevoegd voor het prijs- en inkomensbeleid.

5.1. Tijdens de parlementaire bespreking van het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988 werd, met het oog op een nadere omschrijving van de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid inzake het prijsbeleid, verwezen, enerzijds, naar de bevoegdheid welke de besluitwet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen, gewijzigd bij de wet van 30 juli 1971, gaf aan de Minister van Economische Zaken om "programma-overeenkomsten af te sluiten; algemene prijsblokkeringen uit te vaardigen; sectoriële of individuele maximumprijzen op te leggen; het stelsel van de prijsverhogingsaangifte te regelen; ... de verplichte raadpleging van de Commissie tot regeling der prijzen (te regelen); ... de opeisingsmacht (te regelen)", en anderzijds, naar de bevoegdheden welke de wet van 9 juli 1975 tot instelling van een regime betreffende de prijzen van de farmaceutische producten en andere medicamenten aan dezelfde Minister verleende ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Arbitragehof, 14 oktober 1999, nr. 110/99, overw. B.7.5.1; Arbitragehof, 13 maart 2001, nr. 33/2001, overw. B.3.6.

⁽⁶⁾ Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van conflicten, Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/6, p. 133.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt aldus dat de federale overheid bevoegd is om het algemene prijsbeleid te bepalen. Thans wordt dit met name gevoerd met de regels vastgesteld door of krachtens de wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen ⁽⁷⁾.

5.2. Te dezen legt de voorgestelde ordonnantie geen prijzen of maximum-prijzen voor de verhuur van woningen op. De betrokken bepalingen betreffen slechts subsidievoorwaarden, meer bepaald voorwaarden voor het verkrijgen van een premie. Dat de premie gekoppeld wordt aan voorwaarden i.v.m. het maximumbedrag van de prijs voor verkoop en verhuur, met de bedoeling om mogelijke speculatie te vermijden, doet aan dit kenmerk geen afbreuk.

De koppeling aan dergelijke prijsmaxima moet m.a.w. beschouwd worden als een maatregel behorend tot het huisvestingsbeleid van het Gewest, niet als een maatregel behorend tot het prijsbeleid, waarvoor alleen de federale overheid bevoegd is.

5.3. Weliswaar zouden deze subsidievoorwaarden een indirecte invloed kunnen hebben op de huurprijzen en de verkoopprijzen van onroerende goederen in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Zelfs indien de voorgestelde regeling inderdaad dit effect zou hebben, zou zulks, op het vlak van de bevoegdheidsverdeling, slechts tot moeilijkheden aanleiding geven indien de voorgestelde regeling tot gevolg zou hebben dat de federale overheid buitenmatig wordt gehinderd bij het voeren van het haar toevertrouwde prijsbeleid ⁽⁸⁾.

Te dezen hindert de voorgestelde ordonnantie de federale bevoegdheid inzake het prijsbeleid echter niet, of alleszins toch niet bovenmatig. De bepalingen inzake de huur- en verkoopprijzen betreffen in de eerste plaats een beperkt aantal woningen. De voorwaarden voor de toekenning van de premie bepalen immers dat het moet gaan om appartementen op de bovenverdiepingen van een gebouw waarvan de benedenverdieping gebruikt wordt voor handelsdoeleinden of voor de uitoefening van

⁽⁷⁾ Zie Arbitragehof, 17 december 1997, nr. 81/97, overw. B.13.4; Arbitragehof, 3 maart 1999, nr. 26/99, overw. B.5.

⁽⁸⁾ Raadpleeg, o.m., Arbitragehof, 21 juni 2000, nr. 76/2000, overw. B.4.3; Arbitragehof, 14 februari 2001, nr. 14/2001, overw. B.8.2 en B.11.1; Arbitragehof, 8 mei 2001, nr. 55/2001, overw. B.5; Arbitragehof, 18 oktober 2001, nr. 128/2001, overw. B.18.

een vrij beroep, die zich bovendien bevinden in een van de door de regering vastgestelde perimeters. Op de tweede plaats beletten de bepalingen inzake de huur- en verkoopprijzen geenszins dat de federale overheid maximumprijzen voor de verhuur en verkoop van woningen zou vaststellen.

5.4. De federale bevoegdheid m.b.t. het prijsbeleid vormt dus geen beletsel voor de voorgestelde regeling.

6. De federale overheid is voorts bevoegd om de contractuele betrekkingen tussen huurder en verhuurder of tussen koper en verkoper bij respectievelijk de verhuur of de verkoop van een goed te regelen. Dit geldt ook wanneer die betrekkingen een goed betreffen dat bestemd is voor de huisvesting van de huurder of de koper. De huur- en koopovereenkomsten vormen immers een aangelegenheid die tot de residuaire bevoegdheden van de federale overheid is blijven behoren.

6.1. Artikel 4, achtste streepje, van het voorstel bepaalt dat, in geval van verhuring van een woning waarvoor een aanpassings- en renovatiepremie is verkregen, de huurprijs niet hoger mag zijn dan een bepaald bedrag.

Evenmin als die bepaling een maatregel inzake prijsbeleid inhoudt, houdt zij een maatregel in m.b.t. de verhuur van goederen als zodanig. Het gaat immers om een subsidievoorwaarde, die geenszins belet dat huurovereenkomsten gesloten worden aan een hogere prijs dan die welke in het voorstel is bepaald.

De federale bevoegdheid inzake de huur van goederen vormt dus geen beletstel voor de bepaling van artikel 4, achtste streepje, van het voorstel.

6.2. Artikel 11 van het voorstel bevat bepalingen i.v.m. de verkoop van een goed waarvoor een premie is toegekend.

6.2.1. In de eerste plaats worden een aantal voorwaarden gesteld waaraan een dergelijke verkoop moet beantwoorden (artikel 11, eerste lid).

Aangezien het hier om subsidievoorwaarden gaat, die als zodanig geen beperking inhouden van het recht van de eigenaar om vrij over zijn goed te beschikken, is er in dit opzicht geen probleem vanuit het oogpunt van de federale bevoegdheid (zie hiervóór, nr. 6.1).

6.2.2. Een van de voorwaarden houdt in dat de verkoopovereenkomst moet bepalen dat, als de nieuwe eigenaar het goed verhuurt, de huurprijs niet hoger mag zijn dan het bedrag dat ook voor de oorspronkelijke eigenaar als maximum geldt (artikel 11, eerste lid, derde streepje). Het voorstel bepaalt verder wat de gevolgen zijn van het niet naleven van die voorwaarde ⁽⁹⁾. In die hypothese dient de nieuwe eigenaar de premie terug te betalen (artikel 11, tweede lid). De verkoper is in dat geval hoofdelijk aansprakelijk met de koper (artikel 11, derde lid), en hij staat zelfs alleen in voor de terugbetaling van de premie indien de voorwaarde i.v.m. de beperking van de huurprijs niet als clause in de verkoopovereenkomst is opgenomen (artikel 11, vierde lid).

Aan de verkoper kunnen - in het kader van de premiereregeling - bepaalde verplichtingen worden opgelegd voor rechtshandelingen die hij wil stellen, in dit geval i.v.m. de verkoop van de woning. De gewestwetgever kan de verkoper daarbij verplichten tot terugbetaling van de premie, indien hij nalaat een bepaalde clause in de verkoopovereenkomst op te nemen.

Problematischer is het opleggen van de terugbetalingsplicht aan de koper, die immers een derde is ten opzichte van de verhouding tussen de overheid en de persoon die de premie ontvangen heeft (de verkoper).

Toch kan te dezen aangenomen worden dat het Gewest bevoegd is om ook ten aanzien van de koper in een sanctieregeling te voorzien. Volgens artikel 11 van het voorstel is de koper immers slechts tot terugbetaling van de premie verplicht indien in de verkoopovereenkomst een clause is opgenomen m.b.t. de maximumprijs voor

⁽⁹⁾ De tekst van artikel 11, tweede lid, maakt niet geheel duidelijk of de gevolgen van toepassing zijn in geval van niet-naleving van gelijk welke van de voorwaarden die i.v.m. een verkoop worden opgelegd (artikel 11, eerste lid, eerste tot derde streepje), dan wel of de gevolgen slechts van toepassing zijn in geval van niet-naleving van de voorwaarde i.v.m. de verhuur van het goed door de nieuwe eigenaar (artikel 11, eerste lid, derde streepje). Uit de toelichting bij het voorstel kan afgeleid worden dat het de tweede lezing is die door de indiener bedoeld is. Die bedoeling zou best ondubbelzinnig in de tekst zelf tot uiting gebracht worden.

de eventuele verhuur van de woning. Aldus blijkt de verplichting tot terugbetaling slechts te gelden indien de voorwaarde (i.v.m. de maximumhuurprijs) die de voorgestelde ordonnantie rechtstreeks aan de oorspronkelijke eigenaar oplegt, via de verkoopovereenkomst ook is opgelegd aan de nieuwe eigenaar. De daaraan gekoppelde verplichting tot terugbetaling, in geval van miskenning van die voorwaarde, is dan ook niet meer dan een aspect van de premiereregeling, waarvoor het Gewest in het kader van zijn huisvestingsbeleid bevoegd is. Overigens wordt met het voorgestelde artikel 11, tweede lid, niet ingegrepen in de contractuele verhouding tussen de verkoper en de koper, nu de koper het bedrag van de premie moet terugbetalen aan de overheid en de contractuele rechten en verplichtingen ongewijzigd blijven.

6.2.3. De federale bevoegdheid inzake de koop van goederen vormt dus geen beletstel voor de bepalingen van artikel 11 van het voorstel.

7. Artikel 4 van het voorstel, gelezen in samenhang met artikel 10, en artikel 11 bepalen dat in geval van terugbetaling van de premie, het bedrag ervan wordt "verhoogd met een rente van 12 % te rekenen vanaf het ogenblik van de toekenning van de premie".

7.1. 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" ⁽¹⁰⁾. 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

⁽¹⁰⁾ Zie memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 16 januari 1989 (Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p. 37).

en Gewesten die (door de federale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" ⁽¹¹⁾.

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 het voorstel voorziet in de terugbetaling van de premie in andere gevallen dan die bepaald in het voornoemde artikel 57, en in de verhoging van het terug te betalen bedrag met een interest van 12 %, is het strenger dan de van rechtswege toepasselijke regeling van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Het vaststellen van een dergelijke strengere regeling komt de ordonnantiegever toe.

7.2. Op dit vlak doet het voorstel dus evenmin een bevoegdheidsrechtelijk probleem rijzen.

⁽¹¹⁾ Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, p. 543.

1. Conformément aux termes de la demande d'avis, le présent avis se limite à l'examen de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale quant au contenu de la proposition d'ordonnance soumise pour avis, plus précisément en ce qui concerne ses articles 4, huitième tiret, et 11.

PORTEE DE LA PROPOSITION

2. La proposition soumise pour avis prévoit une prime à la rénovation d'habitations déterminées, situées dans certains quartiers de Bruxelles désignés par le gouvernement ⁽¹⁾. Il doit s'agir de logements constituant l'étage supérieur d'immeubles dont le rez-de-chaussée est affecté à une activité commerciale ou à l'exercice d'une profession libérale.

L'article 4 de la proposition établit les conditions d'octroi de la prime. L'une de ces conditions tient en ce qu'en cas de mise en location, le loyer ne peut excéder 450 francs ⁽²⁾ le m², sans préjudice de l'indexation annuelle dudit montant en fonction de l'indice santé, et ce pendant les neuf années à dater de la première location (article 4, huitième tiret). Selon l'article 10 de la proposition, le bénéficiaire de la prime est tenu de la rembourser, majorée des intérêts au taux de 12 %, en cas de non-respect des conditions.

La proposition instaure également des obligations à respecter après l'octroi de la prime. L'article 11 de la proposition, notamment, prévoit que la vente du logement ayant bénéficié d'une prime ne peut avoir lieu que sous certaines conditions : le prix de vente ne peut excéder 40.000 francs le m²; le contrat de vente doit stipuler que le bien est destiné exclusivement au logement principal; le contrat de vente doit préciser qu'au cours des neuf années suivant les travaux de rénovation, le loyer demandé ne peut excéder 450 francs le m², montant indexé sur base annuelle. En cas de non-respect de cette dernière condition, l'acquéreur de l'habitation est tenu de rembourser la prime, majorée des intérêts au taux de 12 %. Le vendeur est solidairement tenu avec l'acquéreur à cet égard.

⁽¹⁾ Selon les développements, la proposition vise essentiellement certaines zones ou certains quartiers du centre ville.

⁽²⁾ Tous les montants exprimés en francs devront désormais être convertis en euros.

COMPETENCE DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

3. Selon l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la compétence dévolue aux régions en matière de logement concerne "le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques". Conformément à l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, la disposition précitée s'applique également à la Région de Bruxelles-Capitale.

Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, la compétence attribuée aux régions comprend notamment : "la promotion de la construction, l'occupation, l'assainissement, l'amélioration, l'adaptation et la démolition de logements" ⁽³⁾.

La Cour d'arbitrage a rappelé que, dans la mesure où ils n'en ont pas disposé autrement, le Constituant et le législateur spécial ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. Cela signifie que le logement est une matière qui a été transférée intégralement aux régions par l'effet de l'article 6, § 1^{er}, IV, précité, de la loi spéciale du 8 août 1980 ⁽⁴⁾.

Eu égard à la jurisprudence précitée, il faut admettre que l'octroi de primes à la rénovation d'habitations relève de la politique du logement. En principe, la Région de Bruxelles-Capitale a donc le pouvoir d'adopter des règles telles que celles figurant dans la proposition.

⁽³⁾ Exposé des motifs, Doc. parl., Sénat, 1979-80, n° 434/1, p. 20.

⁽⁴⁾ Voir, à titre d'exemple, Cour d'arbitrage, 13 mars 2001, n° 33/2001, cons. B.3.4; Cour d'arbitrage, 30 mai 2001, n° 72/2001, cons. B.5.

4. La compétence des régions en matière de logement est néanmoins limitée. Dans la mise en oeuvre de leurs compétences, les régions ne peuvent porter atteinte aux compétences que la Constitution ou les lois spéciales ont attribuées formellement à l'autorité fédérale ou qui relèvent de sa compétence résiduelle tant qu'il n'aura pas été pourvu à l'exécution de l'article 35 de la Constitution ⁽⁵⁾.

Les articles 4 et 11 de la proposition comportent des dispositions qui soulèvent la question de savoir si, en les adoptant, la Région n'empiéterait pas sur des domaines qui sont restés de la compétence de l'autorité fédérale, plus précisément sur les compétences dévolues à l'Etat fédéral en matière de politique des prix, de droit civil et de comptabilité de l'Etat. Ces différentes compétences sont examinées l'une après l'autre ci-dessous.

5. Selon l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale, l'autorité fédérale est seule compétente pour la politique des prix et des revenus.

5.1. Au cours des débats parlementaires sur le projet dont est issue la loi spéciale du 8 août 1988, il fut fait référence, d'une part, à l'habilitation que l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix, modifié par la loi du 30 juillet 1971, a donnée au Ministre des Affaires économiques en vue de "conclure des contrats de programme; (...) décréter des blocages généraux des prix; (...) fixer des prix maximums sectoriels ou individualisés; (...) régler le système de déclaration de hausse de prix; (... régler) l'obligation de consulter la Commission pour la régulation des prix; (... régler) le pouvoir de réquisition" et, d'autre part, aux compétences que la loi du 9 juillet 1975 instituant un régime de prix pour les spécialités pharmaceutiques et autres médicaments a attribuées à ce même Ministre ⁽⁶⁾, dans le but de définir plus précisément la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de politique des prix.

⁽⁵⁾ Cour d'arbitrage, 14 octobre 1999, n° 110/99, cons. B.7.5.1; Cour d'arbitrage, 13 mars 2001, n° 33/2001, cons. B.3.6.

⁽⁶⁾ Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, p. 133.

Les travaux préparatoires montrent ainsi que l'élaboration de la politique générale des prix relève de la compétence de l'autorité fédérale. Cette politique est actuellement menée suivant les règles définies par la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix ou en vertu de celle-ci ⁽⁷⁾.

5.2. En l'occurrence, la proposition d'ordonnance n'impose ni prix, ni prix maximaux de location d'habitations. Les dispositions en question ne concernent que des conditions de subvention, plus précisément des conditions d'obtention d'une prime. Le fait que l'octroi de la prime soit subordonné à certaines conditions ayant trait au montant maximal du prix d'achat et de location, dans le but d'éviter d'éventuelles spéculations, n'enlève rien à cet aspect des choses.

En d'autres termes, il convient de considérer l'imposition de tels plafonds de prix comme une mesure relevant de la politique du logement de la Région, et non comme une mesure ressortissant à la politique des prix, qui est de la compétence de la seule autorité fédérale.

5.3. Ces conditions de subvention sont certes susceptibles d'influencer indirectement les prix de location et de vente des biens immobiliers dans la Région de Bruxelles-Capitale, mais à supposer que les règles proposées aient effectivement un tel effet, il ne se poserait de problèmes sur le plan de la répartition des compétences que si le régime proposé avait pour effet d'entraver de manière excessive l'autorité fédérale dans l'exercice de la politique des prix qu'il lui appartient de mener ⁽⁸⁾.

En l'espèce, la proposition d'ordonnance n'entrave toutefois pas l'exercice de la compétence fédérale en ce qui concerne la politique des prix ou, en tout cas, ne l'entrave pas de manière excessive. Tout d'abord, les dispositions qui régissent les prix de location et de vente concernent un nombre limité de logements. Selon les conditions d'octroi de la prime, il doit en effet s'agir d'appartements situés dans les étages

⁽⁷⁾ Voir Cour d'arbitrage, 17 décembre 1997, n° 81/97, cons. B.13.4; Cour d'arbitrage, 3 mars 1999, n° 26/99, cons. B.5.

⁽⁸⁾ Consulter, entre autres, Cour d'arbitrage, 21 juin 2000, n° 76/2000, cons. B.4.3; Cour d'arbitrage, 14 février 2001, n° 14/2001, cons. B.8.2. et B.11.1; Cour d'arbitrage, 8 mai 2001, n° 55/2001, cons. B.5; Cour d'arbitrage, 18 octobre 2001, n° 128/2001, cons. B.18.

supérieurs d'un immeuble dont le rez-de-chaussée est affecté à une activité commerciale ou à l'exercice d'une profession libérale, et qui sont en outre situés dans l'un des périmètres déterminés par le gouvernement. Par ailleurs, les dispositions régissant les prix de location et de vente n'empêchent nullement l'autorité fédérale de fixer des prix maximaux pour la location et l'achat d'habitations.

5.4. La compétence attribuée à l'Etat fédéral en matière de politique des prix ne s'oppose donc pas à l'adoption des règles proposées.

6. L'autorité fédérale est par ailleurs habilitée à organiser les relations contractuelles entre bailleur et locataire ou entre acquéreur et vendeur dans le cadre de la location ou de la vente. Tel est également le cas lorsque ces relations concernent un bien destiné au logement du locataire ou de l'acquéreur. Les baux et les contrats de vente forment en effet une matière qui est demeurée de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale.

6.1. L'article 4, huitième tiret, de la proposition prévoit que, dans le cas d'une mise en location d'une habitation ayant bénéficié d'une prime à l'aménagement et à la rénovation, le loyer ne peut excéder un montant déterminé.

Cette disposition ne comporte ni mesure se rapportant à la politique des prix, ni mesure concernant la location de biens en tant que telle puisqu'il s'agit d'une condition de subvention, qui ne s'oppose nullement à la conclusion de baux à un prix supérieur à celui que prévoit la proposition.

La compétence de l'autorité fédérale quant à la location de biens ne fait dès lors pas obstacle à la disposition énoncée à l'article 4, huitième tiret, de la proposition.

6.2. L'article 11 de la proposition comporte un certain nombre de dispositions relatives à la vente d'un bien ayant bénéficié d'une prime.

6.2.1. Il établit tout d'abord un certain nombre de conditions auxquelles une telle vente doit répondre (article 11, alinéa 1^{er}).

.../...

S'agissant en l'occurrence de conditions de subventionnement qui, en tant que telles, ne restreignent nullement le droit du propriétaire à disposer librement de son bien, aucune réserve n'est à formuler à cet égard en ce qui concerne la compétence fédérale (voir ci-dessus le point 6.1).

6.2.2. L'une des conditions prévoit que le contrat de vente doit préciser que, si le nouveau propriétaire met le bien en location, le montant du loyer ne pourra dépasser le plafond qui est également imposé au propriétaire initial (article 11, alinéa 1^{er}, troisième tiret). La proposition détermine par ailleurs les conséquences du non-respect de cette condition ⁽⁹⁾. Dans un tel cas de figure, le nouveau propriétaire est tenu de rembourser la prime (article 11, alinéa 2). Le vendeur est, dans ce cas, solidairement responsable avec l'acquéreur (article 11, alinéa 3) et doit assumer seul le remboursement de la prime si la condition relative à la limitation du loyer ne figure pas parmi les clauses du contrat de vente (article 11, alinéa 4).

Dans le cadre du système de prime, le vendeur peut se voir imposer certaines obligations quant aux actes juridiques qu'il souhaite accomplir, en l'occurrence en ce qui concerne la vente de l'habitation. Dans ce contexte, le législateur régional peut contraindre le vendeur à rembourser la prime s'il néglige de respecter une clause déterminée du contrat de vente.

L'obligation de remboursement imposée à l'acquéreur est quant à elle plus problématique puisque ce dernier est en fait un tiers par rapport à la relation entre l'autorité et le bénéficiaire de la prime (le vendeur).

On peut néanmoins admettre en l'espèce que la Région est habilitée à prévoir des sanctions également à l'égard de l'acquéreur. En effet, selon l'article 11 de la proposition, l'acquéreur n'est tenu de rembourser la prime que si le contrat de vente comporte une clause relative au montant maximal de la location éventuelle

⁽⁹⁾ Le texte de l'article 11, alinéa 2, ne permet pas tout à fait de déterminer si ces conséquences trouvent à s'appliquer quelle que soit la condition de vente qui n'a pas été respectée (article 11, alinéa 1^{er}, premier à troisième tirets) ou seulement en cas de non-respect de la condition qui a trait à la location du bien par le nouveau propriétaire (article 11, alinéa 1^{er}, troisième tiret). Il peut s'inférer des développements de la proposition que c'est la seconde interprétation qui correspond au vœu de ses auteurs. Il est recommandé d'exprimer clairement cette intention dans le corps du texte.

de l'habitation. L'obligation de remboursement semble dès lors ne s'appliquer que pour autant que la condition (concernant le loyer maximal) que la proposition d'ordonnance impose directement au propriétaire initial soit également imposée au nouveau propriétaire par le contrat de vente. L'obligation de remboursement dont cette condition s'assortit en cas de non-respect de cette condition ne représente dès lors qu'un aspect du système de prime, qui relève de la compétence dont la Région est investie en matière de politique du logement. Du reste, l'article 11, alinéa 2, proposé, n'affecte pas la relation contractuelle entre le vendeur et l'acquéreur puisque ce dernier est tenu de rembourser le montant de la prime à l'autorité et que les droits et devoirs contractuels ne subissent aucune modification.

6.2.3. La compétence fédérale concernant la vente de biens ne fait donc pas obstacle aux dispositions de l'article 11 de la proposition.

7. L'article 4 de la proposition, lu en combinaison avec l'article 10, et l'article 11 disposent qu'en cas de remboursement de la prime, son montant est "majoré des intérêts au taux de 12 % à dater de l'octroi de cette prime".

7.1. 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, § 1^{er}, 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 de 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" ⁽¹⁰⁾. Selon les déclarations faites par le Ministre des Finances à la Commission compétente de la Chambre, cette compétence de définir des "règles

⁽¹⁰⁾ 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).

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" ⁽¹¹⁾.

Aux termes de l'article 57, alinéa 1^{er}, 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.

Dans la mesure où la proposition prévoit que la prime est remboursée dans d'autres cas que ceux prévus à l'article 57 précité et que le montant à rembourser est majoré d'intérêts au taux de 12 %, elle est plus stricte que le régime des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, applicable de plein droit. Le législateur régional bruxellois est autorisé à établir pareil régime plus strict.

7.2. A cet égard, la proposition ne soulève dès lors pas davantage de problème du point de vue des compétences.

⁽¹¹⁾ Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 635/18, p. 543.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

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

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VAN CALENBERGH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER