



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 53.026/4
du 8 avril 2013

advies 53.026/4
van 8 april 2013

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant sur
l'octroi de subsides pour la
mission de rénovation urbaine
de la Société de
Développement pour la Région
de Bruxelles-Capitale'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
toekenning van subsidies voor
de stadsvernieuwingsopdracht
van de Gewestelijke
Ontwikkelingsmaatschappij
voor het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest'

Le 12 mars 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et de l'Aide médicale urgente et du Logement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant sur l'octroi de subsides pour la mission de rénovation urbaine de la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 avril 2013. La chambre était composée de Philippe QUERTAINMONT, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 avril 2013.

*

Op 12 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, belast met Leefmilieu, Energie Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de toekenning van subsidies voor de stadsvernieuwingsoopdracht van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 8 april 2013. De kamer was samengesteld uit Philippe QUERTAINMONT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 april 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

1. L'arrêté en projet tend à régler l'octroi de subventions pour la mission de rénovation urbaine de la Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (en abrégé, ci-après : « S.D.R.B. »).

Diverses dispositions figurant dans l'article 20 de l'ordonnance du 20 mai 1999 relative à la S.D.R.B. procurent au Gouvernement le pouvoir de prendre diverses règles en ce domaine. Ainsi en va-t-il :

a) de la fixation du prix auquel les logements produits par la S.D.R.B. peuvent être vendus ou loués (article 20, § 2, alinéa 1^{er}, 1°) ;

b) de la fixation des conditions à remplir par les personnes physiques à qui ces logements sont accessibles, en ce qui concerne leur domiciliation, leurs revenus, leur patrimoine immobilier et leur adhésion, pendant une période déterminée, à des conditions d'aliénation ou de location du bien immobilier (article 20, § 2, alinéa 1^{er}, 2°) ;

c) de la détermination des modalités auxquelles doit satisfaire le plan pluriannuel d'investissement définissant les projets de production de logements couverts par l'octroi de subventions (article 20, § 3, alinéa 1^{er}).

Pour le surplus, il résulte de l'article 9, 2°, et de l'article 20, § 1^{er}, de l'ordonnance du 20 mai 1999, que c'est dans le contrat de gestion à conclure entre le Gouvernement et la S.D.R.B., que doivent être déterminées les conditions d'octroi des moyens financiers que la Région de Bruxelles-Capitale destine à la réalisation de la mission de rénovation urbaine de la S.D.R.B.

L'arrêté en projet ne se limite pas aux matières pour lesquelles le Gouvernement dispose de l'une des habilitations spéciales que prévoit l'article 20 de l'ordonnance du 20 mai 1999.

Il règle ainsi des matières qui, pour certaines d'entre elles, doivent normalement être régies par le contrat de gestion.

Il est vrai qu'à ce jour, comme le délégué de la ministre l'a confirmé, le contrat en question n'a toujours pas été conclu et que, selon l'article 11, alinéa 3, de l'ordonnance du 20 mai 1999, « à défaut de conclusion d'un contrat de gestion, le Gouvernement a le pouvoir de réglementer de manière transitoire » les matières que ledit contrat doit régir.

Dans de précédents avis, donnés en 2003 et en 2006, la section de législation a pu considérer qu'il n'était pas critiquable qu'à défaut de conclusion d'un contrat de gestion, le

Gouvernement se fonde sur la disposition qui vient d'être citée pour régler de manière transitoire l'octroi de subventions pour la mission de rénovation urbaine de la S.D.R.B., en ce qui concerne des matières autres que celles pour lesquelles l'article 20 de l'ordonnance du 20 mai 1999 lui donne une habilitation spécifique¹.

Aujourd'hui, près de quatorze ans après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 20 mai 1999², il ne peut plus raisonnablement être soutenu qu'un nouvel arrêté par lequel, à défaut de conclusion d'un contrat de gestion, le Gouvernement réglerait l'octroi de subventions pour la mission de rénovation urbaine de la S.D.R.B. en ce qui concerne des matières autres que celles pour lesquelles l'article 20 de l'ordonnance du 20 mai 1999 lui donne une habilitation spécifique, présenterait la caractéristique de régler ces matières de manière « transitoire ».

Par conséquent, à défaut de conclusion d'un contrat de gestion, l'on ne peut plus considérer, à présent, que le Gouvernement dispose d'un fondement légal suffisant en vue de régler l'octroi de subventions pour la mission de rénovation urbaine de la S.D.R.B. en ce qui concerne des matières autres que celles pour lesquelles l'article 20 de l'ordonnance du 20 mai 1999 lui donne une habilitation spécifique.

2. Pour le surplus, il convient de toute façon de constater que, sur divers autres points, le projet d'arrêté est dépourvu de fondement légal ou méconnaît - ou, en tout cas, s'expose à méconnaître - l'ordonnance du 20 mai 1999³ :

a) À lire l'intitulé du projet d'arrêté, celui-ci règle uniquement l'octroi de subventions pour la mission de rénovation urbaine de la S.D.R.B. Toutefois, comme les intitulés n'ont pas de portée normative, ceci ne suffit pas à établir que tel est le seul objet du projet d'arrêté.

Par contre, le dispositif ne fait pas - ou, en tout cas, pas toujours expressément - apparaître que le projet d'arrêté aurait exclusivement l'objet indiqué.

Au contraire, certaines dispositions paraissent donner à penser que le Gouvernement entendrait régler de manière générale, indépendamment de l'octroi de subventions, l'exercice de la mission de rénovation urbaine confiée à la S.D.R.B. ; il en va ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, de l'article 2, alinéa 1^{er}.

Or, aucune disposition de nature législative ne donne ce pouvoir au Gouvernement.

¹ Voir l'avis 34.934/4 donné le 17 mars 2003 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 'relatif à l'octroi de subsides pour la mission de rénovation urbaine de la S.D.R.B.' et l'avis 39.885/4 donné le 13 mars 2006 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2006 'relatif à l'octroi de subsides pour la mission de rénovation urbaine de la S.D.R.B.'.

² Conformément à son article 31, celle-ci est entrée en vigueur le 31 mai 1999.

³ L'attention est attirée sur le fait que plusieurs des observations qui suivent sont identiques ou analogues à des observations faites dans les avis 34.934/4 et 39.885/4, précités.

b) Selon l'article 20, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 20 mai 1999, « 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 ».

De son côté, l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet d'arrêté prévoit que « la S.D.R.B. remplit les missions lui attribuées par l'article 5 de l'ordonnance de manière prioritaire dans l'espace de développement renforcé du logement et de la rénovation, dans la zone de revitalisation urbaine, dans le périmètre des zones d'intérêt prioritaire, des zones d'intérêt régional, des zones leviers et des contrats de quartiers durables ainsi que, au cas par cas, dans des zones que le Gouvernement estime stratégiques ».

Outre ce qui a été dit au *littera* a) ci-dessus, la disposition en projet ne s'accorde pas avec la règle fixée par l'article 20, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 20 mai 1999 ou, en tout cas, n'en garantit pas l'application à suffisance.

c) Tel qu'il est rédigé, le projet d'arrêté ne fait pas clairement apparaître si et, le cas échéant, à quelles conditions il couvre l'octroi de subventions pour la production de logements destinés à être donnés en location par la S.D.R.B. elle-même.

Or, selon l'article 20, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 20 mai 1999, les logements pour lesquels est octroyée une subvention « sont destinés à être vendus ou loués ».

Il en résulte que le Gouvernement doit, lorsqu'il règle l'octroi de subventions pour la mission de rénovation urbaine de la S.D.R.B., prendre en compte l'hypothèse où celle-ci donne des logements en location.

d) L'article 18, § 1^{er}, du projet d'arrêté ne fixe pas de condition relative à la domiciliation et au patrimoine immobilier des locataires.

Ce faisant, il n'exécute pas complètement l'article 20, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'ordonnance du 20 mai 1999 : il résulte, en effet, de cette dernière disposition que tout occupant d'un logement pour lequel est octroyée une subvention doit satisfaire à des conditions relatives à sa domiciliation et à son patrimoine immobilier.

3. Pour autant que de besoin, on ajoutera que l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles⁴, que vise l'alinéa 1^{er} du préambule, ne peut en aucune manière être considéré comme procurant au Gouvernement le pouvoir de prendre les règles en projet qui sont dépourvues de fondement légal ou s'exposent à critique au regard de l'ordonnance du 20 mai 1999.

En effet, si cette disposition de la loi spéciale du 8 août 1980 donne au Gouvernement le pouvoir de dégager du principe et de l'économie générale d'un texte de nature législative les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'il poursuit, elle ne l'autorise nullement à étendre ou à restreindre la

⁴ Cette disposition est applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

portée de ce texte, à le compléter ou à le modifier, ou encore à en combler les éventuelles lacunes⁵.

Au vu des observations qui précèdent, le projet d'arrêté nécessite d'être fondamentalement revu.

*

⁵ Le pouvoir réglementaire général d'exécution que l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 reconnaît aux gouvernements des communautés et des régions est le même que celui que reconnaît au Roi l'article 108 de la Constitution. Sur la portée et les limites de ce pouvoir, lire Cass., 18 novembre 1924, *Pas.*, 1925, I, p. 25, et 23 septembre 1993, *Pas.*, 1993, I, p. 744; les conclusions du procureur général W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH avant Cass., 17 mai 1963, *J.T.*, 1963, p. 589; M. LEROY, *Les règlements et leurs juges*, Bruylant, 1987, n° 16.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het ontworpen besluit strekt ertoe de toekenning van subsidies te regelen voor de stadsvernieuwingsopdracht van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna afgekort als: GOMB).

Verskillende bepalingen van artikel 20 van de ordonnantie van 20 mei 1999 betreffende de GOMB verlenen de regering de bevoegdheid om verscheidene regels op dat vlak uit te vaardigen. Dat geldt bijvoorbeeld voor:

a) het vaststellen van de prijs waartegen woningen die gebouwd worden door de GOMB, verkocht of verhuurd mogen worden (artikel 20, § 2, eerste lid, 1°);

b) het vaststellen van de voorwaarden die vervuld moeten worden door de natuurlijke personen voor wie die woningen toegankelijk zijn, en die betrekking hebben op de woonplaats, de inkomsten en de onroerende eigendommen van de voornoemde natuurlijke personen alsook op de verplichting voor de betrokkenen om tijdens een bepaalde termijn te voldoen aan regels met betrekking tot de vervreemding of verhuring van het onroerend goed (artikel 20, § 2, eerste lid, 2°);

c) het vaststellen van de nadere regels waaraan het meerjarig investeringsplan moet voldoen waarin de woningbouwprojecten worden bepaald waarvoor subsidies worden toegekend (artikel 20, § 3, eerste lid).

Voor het overige blijkt uit artikel 9, 2°, en uit artikel 20, § 1, van de ordonnantie van 20 mei 1999 dat de voorwaarden voor toekenning van de financiële middelen die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uittrekt voor de financiering van de stadsvernieuwingsopdracht van de GOMB, bepaald moeten worden in het beheerscontract dat afgesloten wordt tussen de regering en de GOMB.

Het ontworpen besluit is niet beperkt tot de aangelegenheden waarvoor de regering over één van de bijzondere machtigingen beschikt waarin artikel 20 van de ordonnantie van 20 mei 1999 voorziet.

Zo bijvoorbeeld worden er aangelegenheden in geregeld, waarvan sommige normaal gezien in het beheerscontract moeten worden geregeld.

Zoals de gemachtigde van de minister bevestigd heeft, is dat beheerscontract tot op heden weliswaar nog niet afgesloten en is luidens artikel 11, derde lid, van de ordonnantie van 20 mei 1999, “bij gebrek aan een beheerscontract (...) de Regering gemachtigd om (voorlopig) de aangelegenheden te regelen” die het voorwerp moeten zijn van het beheerscontract.

In vorige adviezen die in 2003 en 2006 gegeven zijn, heeft de afdeling Wetgeving kunnen oordelen dat er niets op tegen was dat bij gebrek aan een beheerscontract de regering zou steunen op de hiervoor geciteerde bepaling om voorlopig de toekenning van subsidies te regelen voor de stadsvernieuwingsopdracht van de GOMB, wat betreft andere aangelegenheden dan die waarvoor haar in artikel 20 van de ordonnantie van 20 mei 1999 een bijzondere machtiging wordt verleend.¹

Vandaag, bijna veertien jaar nadat de ordonnantie van 20 mei 1999² in werking getreden is, kan niet meer in alle redelijkheid worden gesteld dat een nieuw besluit, waarmee de regering, bij gebrek aan een beheerscontract, voorziet in een regeling van de toekenning van subsidies voor de stadsvernieuwingsopdracht van de GOMB wat betreft andere aangelegenheden dan die waarvoor artikel 20 van de ordonnantie van 20 mei 1999 haar een bijzondere machtiging verleent, nog het kenmerk vertoont dat het die aangelegenheden “voorlopig” regelt.

Bijgevolg kan thans, bij gebrek aan een beheerscontract, niet meer gesteld worden dat de regering over een toereikende rechtsgrond beschikt voor het regelen van de toekenning van subsidies voor de stadsvernieuwingsopdracht van de GOMB wat betreft andere aangelegenheden dan die waarvoor artikel 20 van de ordonnantie van 20 mei 1999 haar een bijzondere machtiging verleent.

2. Voor het overige behoort hoe dan ook te worden opgemerkt dat het ontwerpbesluit op verschillende andere punten rechtsgrond mist of de ordonnantie van 20 mei 1999 schendt of ze in ieder geval dreigt te zullen schenden:³

a) In het opschrift van het ontwerpbesluit wordt aangegeven dat het alleen de toekenning regelt van subsidies voor de stadsvernieuwingsopdracht van de GOMB. Aangezien opschriften geen regelgevende waarde hebben, volstaat zulks op zich evenwel niet als bewijs dat het ontwerpbesluit alleen daartoe strekt.

Uit het dispositief blijkt daarentegen niet – of althans niet steeds op uitdrukkelijke wijze – dat het ontwerpbesluit uitsluitend de vermelde strekking bezit.

Een aantal bepalingen wekken daarentegen de indruk dat het de bedoeling van de regering is om, los van de toekenning van subsidies, de uitoefening van de stadsvernieuwingsopdracht van de GOMB op algemene wijze te regelen; dat is, om slechts één voorbeeld aan te halen, het geval met artikel 2, eerste lid.

Geen enkele bepaling van wetgevende aard verleent de regering evenwel die bevoegdheid.

¹ Zie advies 34.934/4, gegeven op 17 maart 2003 over een ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 juli 2003 ‘betreffende de toekenning van subsidies voor de stadsvernieuwingsopdracht van de GOMB’ en advies 39.885/4, gegeven op 13 maart 2006 over het ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 juni 2006 ‘betreffende de toekenning van subsidies voor de stadsvernieuwingsopdracht van de GOMB’.

² Overeenkomstig artikel 31 van die ordonnantie, is ze in werking getreden op 31 mei 1999.

³ Er wordt gewezen op het feit dat verscheidene van de hiernavolgende opmerkingen identiek of analoog zijn aan opmerkingen die gemaakt zijn in de voornoemde adviezen 34.934/4 en 39.885/4.

b) In artikel 20, § 2, tweede lid, van de ordonnantie van 20 mei 1999 wordt bepaald dat “de woningen gebouwd (moeten) worden in gebieden waar een tekort aan woningbouw vastgesteld wordt en die gekenmerkt zijn hetzij door een sterk verval van het gebouwenpatrimonium, hetzij door de aanwezigheid van onbebouwde gronden die herverkaveld moeten worden of bouwrijp gemaakt (moeten) worden”.

Artikel 2, eerste lid, van het ontwerpbesluit, zijnerzijds, luidt als volgt: “De GOMB vervult de opdrachten die haar zijn toegewezen door artikel 5 van de ordonnantie prioritair in de ruimten voor de versterkte ontwikkeling van de huisvesting en de stadsvernieuwing, in stedelijke herwaarderingsgebieden, in de perimeter van de prioritaire interventiezone, van gebieden van gewestelijk belang, van hefboomgebieden en van duurzame wijkcontracten alsook in individueel te bepalen gebieden die de Regering beschouwt als van strategisch belang”.

Los van hetgeen bepaald is onder a) hiervoor, is de ontworpen bepaling niet in overeenstemming met de regel vastgesteld in artikel 20, § 2, tweede lid, van de ordonnantie van 20 mei 1999 of waarborgt ze er in ieder geval niet op afdoende wijze de toepassing van.

c) In zijn huidige redactie blijkt uit het ontwerpbesluit niet duidelijk of en, in voorkomend geval, onder welke voorwaarden het voorziet in de toekenning van subsidies voor de bouw van woningen die bestemd zijn om door de GOMB zelf verhuurd te worden.

Luidens artikel 20, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 20 mei 1999 zijn de woningen waarvoor een subsidie wordt toegekend echter “bestemd (...) voor verkoop of verhuur”.

Daaruit vloeit voort dat wanneer de regering de toekenning regelt van de subsidies voor de stadsvernieuwingsopdracht van de GOMB, zij rekening moet houden met het geval dat de GOMB zelf woningen verhuurt.

d) In artikel 18, § 1, van het ontwerpbesluit wordt geen voorwaarde gesteld met betrekking tot de woonplaats en de onroerende eigendommen van de huurders.

Aldus geeft die bepaling geen volledige uitvoering aan artikel 20, § 2, eerste lid, 2°, van de ordonnantie van 20 mei 1999: uit deze bepaling blijkt immers dat iedere bewoner van een woning waarvoor een subsidie wordt verleend, moet voldoen aan voorwaarden betreffende zijn woonplaats en zijn onroerende eigendommen.

3. Voor zover zulks nodig is, dient opgemerkt te worden dat artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’⁴, waarnaar verwezen wordt in het eerste lid van de aanhef, geenszins geacht kan worden aan de regering de bevoegdheid te verlenen tot het uitvaardigen van de ontworpen regels die geen rechtsgrond hebben of blootstaan aan kritiek in het licht van de ordonnantie van 20 mei 1999.

Hoewel die bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de regering de bevoegdheid verleent om uit het beginsel en uit de algemene economie van een wetgevende tekst

⁴ Deze bepaling is van toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest krachtens artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’.

de gevolgtrekkingen te maken die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die zij nastreeft, machtigt die bepaling de regering immers geenszins om de draagwijdte van die tekst te verruimen of te beperken, die tekst aan te vullen of te wijzigen of nog om de eventuele leemten ervan op te vullen.⁵

In het licht van de hiervoor geformuleerde opmerkingen, behoort het ontwerpbesluit grondig te worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Philippe QUERTAINMONT

⁵ De algemene verordeningsbevoegdheid inzake tenuitvoerlegging die door artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 verleend wordt aan de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten is dezelfde als de bevoegdheid die aan de Koning wordt verleend krachtens artikel 108 van de Grondwet. In verband met de draagwijdte en de beperkingen van die bevoegdheid zie Cass., 18 november 1924, Pas., 1925, I, blz. 25, en 23 september 1993, Pas., 1993, I, blz. 744; de conclusie van procureur-generaal W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH voor Cass., 17 mei 1963, *JT*, 1963, blz. 589; M. LEROY, *Les règlements et leurs juges*, Bruylant, 1987, nr. 16.