



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.721/3
van 14 april 2014

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende wijziging van
het besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
22 maart 2008 betreffende het
gebruik van de kapitalen die
voortkomen van het fonds B2 door
het Woningfonds van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest voor zijn
hypotheekkredieten'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.721/3
du 14 avril 2014

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'arrêté du Gouvernement de la
Région de Bruxelles-Capitale du
22 mars 2008 relatif à l'utilisation
par le Fonds du Logement de la
Région de Bruxelles-Capitale, des
capitaux provenant du fonds B2
pour ses crédits hypothécaires'

Op 13 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, 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 'houdende wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 betreffende het gebruik van de kapitalen die voortkomen van het fonds B2 door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zijn hypotheekkredieten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 april 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Kaat LEUS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 april 2014.

*

Le 13 mars 2014, 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 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 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 relatif à l'utilisation par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2 pour ses crédits hypothécaires'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 1^{er} avril 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Kaat LEUS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 avril 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 ‘betreffende het gebruik van de kapitalen die voortkomen van het fonds B2 door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zijn hypotheekkredieten’ te wijzigen.

Een eerste aanpassing strekt ertoe te verduidelijken dat de ontlener volle eigenaar moet zijn van de woning of titularis van een zakelijk recht dat betrekking heeft op de volledige woning en diens aanhorigheden, waardoor hij in staat is de woning volledig te betrekken gedurende minstens de duur van het krediet (artikel 1 van het ontwerp).

Met artikel 2 van het ontwerp wordt beoogd artikel 30 van het besluit van 22 maart 2008 te wijzigen. In dat artikel 30 worden de inkomensvoorwaarden en andere vereisten vermeld waaraan moet zijn voldaan door de persoon die een zakelijk recht verwerft dat betrekking heeft op een woning die wordt overgedragen door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna: het Woningfonds) bedoeld in artikel 111 van de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’ (hierna: de Brusselse Huisvestingscode) (artikel 2).

Met artikel 3 van het ontwerp wordt beoogd een artikel 30bis in het besluit van 22 maart 2008 in te voegen. Met de ontworpen bepaling worden de voorwaarden bepaald waaronder het Woningfonds woningen, die bestemd zijn voor haar huurhulpverrichtingen, mag overdragen aan gezinnen die voldoen aan de voorwaarden van deze huurhulp. Deze overdracht gebeurt dan onder de vorm van een ander zakelijk recht dan het eigendomsrecht.

Artikel 4 van het te nemen besluit strekt ertoe de ontworpen regeling in werking te doen treden op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

3.1. Voor het te nemen besluit kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in artikel 112, § 1, 1° en 4°, van de Brusselse Huisvestingscode.¹ Artikel 112, § 1, 1°, van die Code bepaalt dat het Woningfonds taken van openbaar nut verricht en inzonderheid personen met een middelgroot of klein inkomen, door de toekenning van hypotheekkredieten (waarvan de voorwaarden door de Regering worden vastgesteld), de middelen verschafft om een woning in

¹ Het eerste lid van de aanhef vermeldt ook de artikelen 111 tot 119 van de Brusselse Huisvestingscode en wijst dan “inzonderheid” op artikel 112, § 1, 1° en 4°. In *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 27, voetnoot 61, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), wordt het gebruik van de term “inzonderheid” afgeraden en gesteld dat de precieze rechtsgrond moet worden aangeduid. Het gebruik van de term “inzonderheid” laat immers uitschijnen dat er nog andere rechtsgronden mogelijk zijn.

hoofdzaak bestemd voor persoonlijk gebruik te renoveren, te herstructureren, aan te passen, aan te kopen in volle eigendom of in de vorm van een ander zakelijk hoofdrecht, te bouwen, in stand te houden of de energieprestatie van deze woning te verbeteren.

Bij onderdeel 4° van datzelfde artikel 112, § 1, wordt het Woningfonds gemachtigd om onroerende goederen aan te kopen of te ruilen in volle eigendom of in de vorm van een ander zakelijk hoofdrecht, deze te verbouwen, te saneren, te verbeteren, te huren of in erfpacht te nemen om ze in hoofdzaak aan personen met een middelgroot of klein inkomen te verhuren, onder te verhuren of te verkopen als woning. In artikel 112, § 1, 4°, van diezelfde Code wordt voorts nog bepaald dat de overeenkomst waarmee een woning door het Woningfonds in volle eigendom of in de vorm van een ander zakelijk hoofdrecht wordt overgedragen, restrictieve clausules bevat inzake de vrije terbeschikkingstelling van het overgedragen recht, die tot doel hebben te waarborgen dat de genoemde woning uitsluitend voor sociale doeleinden wordt gebruikt en, ten slotte, wordt bepaald dat, op voorstel van het Woningfonds, de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de Regering) de grenzen vaststelt waarbinnen het Woningfonds deze restricties oplegt.

3.2. Niettemin dienen in het licht van artikel 112, § 1, 4°, van de Brusselse Huisvestingscode, dat de artikelen 2 en 3 van het ontwerp tot rechtsgrond strekt, een aantal voorbehouden te worden geformuleerd.

3.2.1. Met de artikelen 2 en 3 van het ontwerp worden namelijk nieuwe (grenzen op de) op te leggen restricties zoals bedoeld in artikel 112, § 1, 4°, laatste zin, van de Brusselse Huisvestingscode – dit zijn de restrictieve clausules die in de overeenkomst worden opgenomen – ingevoerd. In de nota aan de Regering wordt weergegeven dat met deze restricties wordt beoogd dat “niet alleen de overnemers van het zakelijk recht voldoen aan de inkomstenvoorwaarden en aan de niet-eigenaarsvoorwaarden, maar eveneens hun ‘rechthebbenden’. Deze restricties zijn evenwel niet van toepassing voor de overdracht op wettelijke erfgenamen, behalve wanneer deze op hun beurt hun recht op een woning ontwikkeld door het Fonds willen overdragen of hierop een ander recht willen vestigen.” (artikel 2, § 3, 4°, vijfde lid, en artikel 3, § 3, 4°, vierde lid, van het ontwerp).

De grenzen waarbinnen het Waarborgfonds de hiervoor bedoelde restricties oplegt, dienen overeenkomstig de rechtsgrondbepaling (artikel 112, § 1, 4°, van de Code) door de Regering te worden vastgesteld *op voorstel van het Waarborgfonds*. Uit het aan de Raad van State overgelegde dossier blijkt niet dat het Waarborgfonds ter zake voorstellen heeft geformuleerd.

Daarover om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“De restricties waarvan sprake in artikel 112, § 1, 4°, van de Brusselse Huisvestingscode zijn nader bepaald in artikel 30 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 betreffende het gebruik van de kapitalen die voortkomen van het fonds B2 door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zijn hypotheekkredieten, zoals dit gewijzigd werd door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 juli 2011 houdende wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 betreffende het gebruik

van de kapitalen die voortkomen van het fonds B2 door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zijn algemene verrichtingen van hypotheekleningen.

Dit artikel 30 luidt als volgt: [artikel 30 wordt in extenso geciteerd].”

Die uitleg verleent evenwel geen antwoord op de gestelde vraag. Het komt de steller van het ontwerp toe om aan te tonen dat een voorstel door het Woningfonds werd geformuleerd; bovendien dient in de aanhef van het te nemen besluit naar dat voorstel en de datum waarop het werd geformuleerd, te worden verwezen. Mocht er nog geen voorstel zijn, dan zal het Woningfonds moeten worden gevraagd alsnog een voorstel te formuleren. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst tengevolge daarvan wijzigingen ondergaat, moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, voor een nieuw onderzoek aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

3.2.2. Voorts is onduidelijk wat met de artikelen 2 en 3 (ontworpen artikel 30, § 3, laatste lid, en ontworpen artikel 30bis, § 3, laatste lid) wordt beoogd. In het laatste lid van de ontworpen artikelen 30, § 3, en 30bis, § 3, wordt telkens bepaald dat “[g]elet op bovenstaande beginselen, (...) het Fonds in samenspraak met de Minister de verkoopsvoorwaarden zoals deze in de akte van overdracht worden opgenomen[, bepaalt]”. Echter, in de rechtsgrond biedende bepaling wordt er geen gewag gemaakt van dergelijke “samenspraak” met het oog op het opnemen van verkoopsvoorwaarden in de akte van overdracht. Met artikel 112, § 1, 4°, van de Brusselse Huisvestingscode heeft de ordonnantiegever *rechtstreeks* aan het Woningfonds, dat een gedecentraliseerde, verzelfstandigde instelling is, de zorg toevertrouwd om restrictieve clausules inzake de vrije terbeschikkingstelling van het overgedragen recht in de overdrachtsovereenkomst op te nemen. De enige beperking waaraan het Woningfonds bij het sluiten van de (individuele) overdrachtsovereenkomst(en) lijkt te zijn gebonden, is de inachtneming van de bij het te nemen reglementair besluit vast te stellen grenzen waarbinnen het Woningfonds deze restricties vermag op te leggen zonder dat er evenwel nog gewag wordt gemaakt van enige (voorafgaande) samenspraak² met het oog op de toepassing ervan in de concrete gevallen die zich aandienen.

De ontworpen bepaling waarmee in die (voorafgaande) “samenspraak” wordt voorzien, dient dan ook te worden geschrapt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. Vooreerst herinnert de Raad van State de steller van het ontwerp eraan dat samen met de adviesaanvraag een volledig dossier moet worden ingediend, hetgeen inhoudt dat alle voor het onderzoek vereiste stukken aan het dossier dienen te worden toegevoegd. Dit geldt zeker voor de stukken die ervan blijkt moeten gegeven dat de na te leven vormvereisten werden in acht genomen. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft immers tot opdracht de bevoegdheid van

² Onverminderd de uitoefening door de toezichthoudende overheid van het algemeen bestuurlijk toezicht (dat een toezicht *ex post* betreft), op de beslissingen van het Woningfonds zoals bedoeld in artikel 118, § 4, van de Brusselse Huisvestingscode.

de steller van de om advies voorgelegde handeling te onderzoeken, evenals de rechtsgrond ervan, alsmede de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

4.2.1. De aanhef van het te nemen besluit dient te worden aangepast, rekening houdende met de opmerkingen vermeld *sub* 3.2.1 betreffende het door het Waarborgfonds geformuleerde voorstel.

4.2.2. De datum van het advies van de inspecteur van Financiën dient voluit weergegeven te worden.

4.2.3. De datum van het akkoord van de Minister van Begroting en van het advies van de Adviesraad voor Huisvesting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dienen nog te worden ingevuld.

4.2.4. Gelet op de wijziging van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State bij de wet van 20 januari 2014 'houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State', moet in het huidige zevende lid van de aanhef dat het achtste wordt, worden verwezen naar 2° van die bepaling in plaats van naar 1° ervan.

Artikel 1

5. De zin die ingevoegd wordt in de Nederlandse versie van het huidige artikel 7, § 1, van het besluit van 22 maart 2008 dient, zoals in het Frans, met een hoofdletter te beginnen ("Zonder afbreuk (...)").

Artikelen 2 en 3

6.1. De inleidende zin van de ontworpen artikelen 30, § 3, en 30*bis*, § 3, bevat geen rechtsregel, maar een doelstelling. Men vervange de inleidende zin telkens door "De overdracht gebeurt onder de volgende voorwaarden:".

6.2.1. De draagwijdte van de ontworpen artikelen 30, § 3, 4°, vijfde lid, en 30*bis*, § 3, 4°, vierde lid, is onduidelijk. Zo is het niet duidelijk waarnaar in dat vijfde lid de woorden "[d]eze voorwaarden" verwijzen, wat onder "rechthebbenden" wordt verstaan en wat de precieze bedoeling van deze bepaling is. Om toelichting gevraagd, stelde de gemachtigde het volgende:

"Artikel 2, § 3, 4°, lid 1, (lees: ontworpen artikel 30, § 3, 4°, eerste lid) verwijst naar de voorwaarden, van paragraaf 1.

Artikel 2, § 3, 4°, lid 2, verwijst naar de voorwaarden, van paragraaf 2.

Het is de bedoeling dat de verwijzing naar 'deze voorwaarden' in lid 3 en lid 4 (behoudens vergissing is er geen lid 5) betrekking heeft op de voorwaarden die vermeld zijn in lid 1 en lid 2.

Als de voorliggende tekst hiervoor voor interpretatie vatbaar zou zijn, zou men de tekst als volgt kunnen herformuleren:

‘Op basis van verantwoorde motieven kan het Fonds, in samenspraak met de Regeringscommissarissen, van de voorwaarden waarvan sprake in lid 1 en in lid 2 afwijken;’.

‘Le Fonds peut, sur base de motifs justifiés et en accord avec les commissaires du Gouvernement, déroger aux conditions dont question à l’alinéa 1^{er} et à l’alinéa 2’.

De betekenis van ‘deze voorwaarden’ in lid 4 (lees: laatste lid) zou dan niet meer voor interpretatie vatbaar zijn.

De term ‘rechthebbenden’ gebruikt in artikel 2, § 3, 4°, lid 5, (lees: ontworpen artikel 30, § 3, 4°, laatste lid) verwijst naar personen die een woonrecht verkrijgen van welke aard ook (zakelijk of persoonlijk recht, al dan niet tijdelijk), of op welke manier ook (gratis, ten bezwarende titel, ...) van de erfgenamen van de houder van het zakelijk recht. Deze personen zouden ook aangeduid kunnen worden met de term ‘rechtsopvolgers’.

Zijn echter niet gehouden de voormelde voorwaarden in acht te nemen, de wettelijke erfgenamen van de houder. Moeten ook niet aan deze voorwaarde voldoen, de wettelijke erfgenamen van de wettelijke erfgenamen. Mensen die bij wet geen erfgenaam zijn, zijn dan weer wel gehouden tot de verplichting.”

6.2.2. Vooreerst dient te worden opgemerkt dat de Nederlandse versie en de Franstalige versie van het ontworpen artikel 30, § 3, 4°, met elkaar in overeenstemming dienen te worden gebracht. Zo bevat de Nederlandse versie ervan vijf leden, telkens van elkaar gescheiden door een kommapunt. In de Franse versie lijken er slechts vier leden te zijn: het tweede lid ervan (bestaande uit twee zinnen van elkaar gescheiden door een punt) stemt overeen met wat in de Nederlandse versie het tweede en het derde lid zijn. Dergelijke verschillen leiden tot grote verwarring bij latere verwijzingen naar deze leden.

6.2.3. De voorgestelde verwijzing naar de precieze voorwaarden welke worden gevisieerd, creëert meer rechtszekerheid. Daarentegen lijken noch de term “rechtsopvolgers” (die een specifieke en engere betekenis heeft) noch de term “rechthebbenden” adequaat.

De vraag blijft immers of de op dat punt voorgestelde formulering volledig de intentie weergeeft die in de nota aan de leden van de Regering wordt weergegeven: het is immers de bedoeling dat “niet alleen de overnemers van het zakelijk recht voldoen aan de inkomstenvoorwaarden en aan de niet-eigenaarsvoorwaarden, maar eveneens hun ‘rechthebbenden’”. Dit is niet van toepassing voor de wettelijke erfgenamen, behalve wanneer deze op hun beurt hun recht op een woning ontwikkeld door het Fonds willen overdragen of hierop een ander recht willen vestigen”. In elk geval bepaalt de huidige formulering niets over de “rechthebbenden” van de overnemers van het zakelijk recht, maar enkel over de “rechthebbenden” van de wettelijke erfgenamen van de overnemers van het zakelijk recht. Het verdient aanbeveling duidelijker te formuleren welke voorwaarden op welke personen van toepassing zijn en op welke niet. De voorwaarden lijken immers enkel niet van toepassing te zijn in geval van overdracht door de “oorspronkelijke” verwerver van het Woningfonds wanneer de daaropvolgende overdracht geschiedt naar aanleiding van wettelijke erfopvolging doch deze voorwaarden lijken vervolgens te herleven wanneer de wettelijke erfopvolger het door hem verworven zakelijk recht (op zijn beurt) overdraagt aan iemand anders dan zijn wettelijke

erfgenamen of wanneer de overdracht plaatsvindt door wettelijke erfopvolging. De tekst dient op dit punt aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen met het oog op verduidelijking.

Artikel 3

7.1. De verwijzingen in artikel 3 (ontworpen artikel 30*bis*, § 1) naar het koninklijk besluit van 13 december 1983 ‘betreffende de aanwending, voor het Brusselse Gewest, van de kapitalen die voortkomen van het Fonds B2, door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ en naar het ministerieel besluit van 13 december 1983 ‘houdende goedkeuring van het reglement betreffende de aanwending door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, van de kapitalen voortkomend van het Fonds B2 in het Brusselse Gewest’ hebben tot gevolg dat de verwijzingen naar het inkomen nog in Belgische franken gebeurt. Dit is een weinig transparante werkwijze.

7.2. Het begrip “zakelijk recht” (ontworpen artikel 30*bis*, § 1) is geen correcte vertaling van “*droit réel démembré*”. Aan de gemachtigde werd gevraagd wat de juiste versie is en waarom het eigendomsrecht niet overgedragen kan worden:

“Aangezien de verwerving van een volle eigendom niet in aanmerking kan komen voor de verrichtingen die bedoeld zijn in artikel 3, § 1, van het ontwerpbesluit, zou de term ‘gesplitst zakelijk recht’ de voorkeur kunnen genieten om de Nederlandse en de Franstalige tekst op elkaar af te stemmen.

Anderzijds zou men in de tekst de verwijzing naar de ‘volle eigendom’ kunnen schrappen, omdat de woorden ‘gesplitst zakelijk recht’ voldoende zijn. Om de Nederlandse en de Franstalige ontwerp teksten op elkaar af te stemmen, zouden ze als volgt kunnen opgesteld worden:

‘Deze overdracht gebeurt dan desgevallend onder de vorm van een gesplitst zakelijk recht.’.

‘Cette cession se fait le cas échéant sous la forme d’un droit réel démembré.’.

Volgens artikel 112 van de Brusselse Huisvestingscode heeft het Woningfonds verschillende opdrachten. Binnen deze opdrachten is er enerzijds:

‘Personen met een klein of bescheiden inkomen de middelen verschaffen om een woning te huren volgens de door de Regering vastgestelde voorwaarden’.

Deze opdracht heeft betrekking op de huurhulpactiviteiten van het Fonds, geregeld door het Koninklijk besluit van 13 december 1983 betreffende de aanwending, voor het Brusselse Gewest, van de kapitalen die voortkomen van het Fonds B2, door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het ministerieel besluit van diezelfde datum.

‘Onroerende goederen aankopen of ruilen in volle eigendom of in de vorm van een ander zakelijk hoofdrecht, verbouwen, saneren, verbeteren, huren of in erfpacht nemen om ze in hoofdzaak aan personen met een middelgroot of klein inkomen te verhuren, onder te verhuren of te verkopen als woning. De overeenkomst waarmee een woning door het Fonds in volle eigendom of in de vorm van een ander zakelijk hoofdrecht wordt overgedragen bevat restrictieve clausules inzake de vrije terbeschikkingstelling van het overgedragen recht die tot doel hebben te waarborgen dat de genoemde woning uitsluitend

voor sociale doeleinden wordt gebruikt; op voorstel van het Fonds, stelt de Regering de grenzen vast waarbinnen het Fonds deze restricties oplegt’.

Deze tekst is de wettelijke basis voor de bouw-renovatie-verkoopprojecten van het Fonds (u vindt meer uitleg onder deze link <http://www.fondsdulogement.be/nl/kopen>), geregeld door het huidige artikel 30 van het besluit van 22 maart 2008.

Artikel 2 van het ontwerpbesluit heeft betrekking op de laatstgenoemde verrichtingen.

Verder heeft het Woningfonds ook als opdracht ‘experimenten en denkoefeningen op deze vlakken bevorderen en aan de Regering nieuwe beleidsinitiatieven voorstellen’ (art. 112, 6°, van de Brusselse Huisvestingscode).

Artikel 3 van het ontwerpbesluit zal aan de basis liggen voor het inleiden van een pilootproject dat een volwaardig alternatief moet zijn voor de traditionele huurhulpactiviteiten die onder het eerste streepje hierboven vallen. De kandidaten voor dit type verrichting moeten ingeschreven zijn in het register van de kandidaat-huurders en, voor zover zij interesse hebben voor de verwerving van een gesplitst zakelijk recht (het zal praktisch gesproken over een opstalrecht van vijftig jaar gaan), zal de chronologie van dit register in acht worden genomen. Het is echter de bedoeling dat het vastgoedpatrimonium dat hiervoor wordt aangewend niet definitief vervreemd wordt of, m.a.w., dat na verloop van termijn, het gesplitste recht terugvloeit naar het Woningfonds. Dit kan het dan vervolgens aanwenden voor nieuwe huisvestingsverrichtingen overeenkomstig zijn opdrachten. Daarom wordt eigendomsverwerving volstrekt uitgesloten.”

Met de voorgestelde aanpassing kan ingestemd worden.

7.3. In het ontworpen artikel 30bis, § 3, 3°, concorderen de Franse en de Nederlandse versie niet (“cession subséquente” *versus* “onderliggende overdracht”).

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTEE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 'relatif à l'utilisation, par le Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2, pour ses crédits hypothécaires'.

Une première adaptation vise à préciser que l'emprunteur doit être plein propriétaire de son habitation ou titulaire d'un droit réel portant sur la totalité de l'habitation et de ses accessoires, lui permettant d'occuper cette habitation entièrement et pendant au moins toute la durée du crédit (article 1^{er} du projet).

L'article 2 du projet vise à modifier l'article 30 de l'arrêté du 22 mars 2008. Cet article mentionne les conditions de revenus et autres exigences auxquelles doit satisfaire la personne qui acquiert un droit réel portant sur une habitation cédée par le Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le Fonds du logement) visé à l'article 111 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du logement' (ci-après : le Code bruxellois du logement) (article 2).

L'article 3 du projet vise à insérer un article 30bis dans l'arrêté du 22 mars 2008. La disposition en projet fixe les conditions auxquelles le Fonds du logement peut céder, des logements affectés à ses opérations d'aide locative, à des familles qui remplissent les conditions de cette aide locative. Cette cession intervient alors sous la forme d'un droit réel autre que le droit de propriété.

L'article 4 de l'arrêté envisagé vise à faire fixer l'entrée en vigueur de la réglementation le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

3.1. L'arrêté envisagé peut en principe trouver un fondement juridique dans l'article 112, § 1, 1^o et 4^o, du Code bruxellois du logement¹. L'article 112, § 1^{er}, 1^o, de ce code dispose que le Fonds poursuit des missions d'utilité publique et fournit notamment aux personnes à revenus moyens ou faibles, par l'octroi de crédits hypothécaires (dont les conditions sont fixées par le Gouvernement), les moyens de réhabiliter, de restructurer, d'adapter, d'acquérir en pleine propriété ou sous la forme d'un autre droit réel principal, de construire ou de conserver un

¹ Le premier alinéa du préambule mentionne également les articles 111 à 119 du Code bruxellois du logement et, dans le texte néerlandais, vise ensuite « inzonderheid » l'article 112, § 1^{er}, 1^o et 4^o. Les *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 27, note de bas de page 61, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), déconseillent d'utiliser le terme « inzonderheid » et indiquent qu'il y a lieu de désigner le fondement juridique précis. L'usage du mot « inzonderheid » donne en effet l'impression qu'il est possible qu'il y ait encore d'autres fondements juridiques.

logement destiné, à titre principal, à l'occupation personnelle, ou d'en améliorer la performance énergétique.

Le 4° de ce même article 112, § 1^{er}, habilite le Fonds du logement à acheter ou échanger, en pleine propriété ou sous la forme d'un autre droit réel principal, transformer, assainir, améliorer, prendre en location ou en bail emphytéotique, des immeubles en vue de les donner en location, en sous-location ou de les vendre comme habitation, en ordre principal, à des personnes à revenus moyens ou faibles. L'article 112, § 1^{er}, 4°, de ce même code prévoit par ailleurs que la convention par laquelle une habitation est cédée par le Fonds du logement en pleine propriété ou sous forme d'un autre droit réel principal contient des clauses restrictives à la libre disposition du droit cédé dont l'objet est de garantir que ladite habitation ne soit pas détournée de sa destination sociale et, enfin, que sur la proposition du Fonds, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le Gouvernement) arrête les limites dans lesquelles le Fonds impose ces restrictions.

3.2. Il faut néanmoins émettre plusieurs réserves au regard de l'article 112, § 1^{er}, 4°, du Code bruxellois du logement, qui procure un fondement juridique aux articles 2 et 3 du projet

3.2.1. En effet, les articles 2 et 3 du projet instaurent de nouvelles (limites aux) restrictions à imposer, visées à l'article 112, § 1^{er}, 4°, dernière phrase, du Code bruxellois du logement – il s'agit des clauses restrictives inscrites dans la convention. La note au Gouvernement indique que l'objectif de ces restrictions est que « non seulement les cessionnaires du droit réel doivent répondre aux conditions de revenus et de non propriété, mais également leurs propres 'ayants-droit'. Ces restrictions ne sont toutefois pas applicables à la cession à des héritiers légaux, sauf s'ils entendent à leur tour céder ou concéder un droit sur une habitation produite par le Fonds » (article 2, § 3, 4°, alinéa 5, et article 3, § 3, 4°, alinéa 4, du projet).

Conformément à la disposition procurant un fondement juridique (l'article 112, § 1, 4°, du Code), les limites dans lesquelles le Fonds de garantie impose les restrictions susvisées doivent être fixées par le Gouvernement, *sur la proposition du Fonds de garantie*. Le dossier communiqué au Conseil d'État n'indique pas que le Fonds de garantie aurait formulé des propositions en la matière.

Invité à apporter des précisions à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« De restricties waarvan sprake in artikel 112, § 1, 4°, van de Brusselse Huisvestingscode zijn nader bepaald in artikel 30 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 betreffende het gebruik van de kapitalen die voortkomen van het fonds B2 door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zijn hypotheekkredieten, zoals dit gewijzigd werd door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 juli 2011 houdende wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 betreffende het gebruik van de kapitalen die voortkomen van het fonds B2 door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zijn algemene verrichtingen van hypotheekleningen.

Dit artikel 30 luidt als volgt: [artikel 30 wordt in extenso geciteerd] ».

Cette précision ne répond cependant pas à la question posée. Il appartient à l'auteur du projet de démontrer que le Fonds du logement a formulé une proposition; le

préambule de l'arrêté envisagé doit en outre faire référence à cette proposition, ainsi qu'à la date à laquelle elle a été formulée. Si une proposition n'a toujours pas été formulée, il faudra demander au Fonds du logement de le faire encore. Si, à la suite de celle-ci, le texte soumis au Conseil d'État subissait des modifications, il faudrait, pour se conformer au prescrit de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, soumettre les dispositions modifiées à la section de législation pour un nouvel examen.

3.2.2. Par ailleurs, on n'aperçoit pas ce que visent les articles 2 et 3 (article 30, § 3, dernier alinéa, en projet, et article 30bis, § 3, dernier alinéa, en projet). Le dernier alinéa des articles 30, § 3, et 30bis, § 3, en projet, précise chaque fois que « [l]e Fonds arrête, en accord avec le Ministre, les conditions de la cession, eu égard aux principes ci-dessus, telles qu'elles figurent dans la convention de cession ». Or la disposition procurant le fondement juridique ne fait pas état d'une telle « concertation » en vue de l'inscription de conditions de la cession dans l'acte de cession. À l'article 112, § 1, 4^o, du Code bruxellois du logement, le législateur régional bruxellois a directement confié au Fonds du logement, qui est un organisme décentralisé et autonomisé, le soin d'inscrire dans la convention de cession des clauses restrictives en matière de libre disposition du droit cédé. La seule limitation que le Fonds du logement semble devoir respecter lors de la conclusion de la (des) convention(s) de cession (individuelle(s)) est la prise en compte des limites, à fixer par l'arrêté réglementaire envisagé, dans lesquelles le Fonds du logement peut imposer ces restrictions, sans qu'il soit toutefois encore fait état d'une quelconque concertation ² (préalable) pour son application aux cas concrets qui se présentent.

La disposition en projet qui prévoit cette « concertation » (préalable) doit dès lors être supprimée.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4.1. Le Conseil d'État rappelle tout d'abord à l'auteur du projet que la demande d'avis doit être accompagnée d'un dossier complet, ce qui implique qu'il y a lieu d'y verser toutes les pièces que requiert l'examen. Tel est certainement le cas des pièces qui doivent attester de l'accomplissement des formalités requises. Le Conseil d'État, section de législation, a en effet pour mission d'examiner la compétence de l'auteur de l'acte soumis pour avis, le fondement juridique de cet acte ainsi que la question de l'accomplissement des formalités prescrites.

4.2.1. Le préambule de l'arrêté envisagé doit être adapté pour tenir compte des observations mentionnées au point 3.2.1 concernant la proposition formulée par le Fonds de garantie.

² Sans préjudice de l'exercice par l'autorité de tutelle de la tutelle administrative générale (qui est un contrôle *a posteriori*), sur les décisions du Fonds du logement, comme le prévoit l'article 118, § 4, du Code bruxellois du logement.

- 4.2.2. La date de l'avis de l'inspecteur des Finances doit être reproduite en toutes lettres.
- 4.2.3. Les dates de l'accord du Ministre du Budget et de l'avis du Conseil consultatif du logement de la Région de Bruxelles-Capitale doivent encore être mentionnées.
- 4.2.4. Compte tenu de la modification de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État par la loi du 29 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', le septième alinéa actuel du préambule, qui devient le huitième, doit viser le 2^o et non le 1^o de cette disposition.

Article 1^{er}

5. La phrase insérée dans la version néerlandaise de l'actuel article 7, § 1^{er}, de l'arrêté du 22 mars 2008 doit, comme en français, commencer par une majuscule (« Zonder afbreuk (...) »).

Articles 2 et 3

- 6.1. La phrase introductive des articles 30, § 3, et 30bis, § 3, en projet, ne contient pas de règle normative, mais un objectif. On remplacera chaque fois la phrase introductive par « La cession se fait aux conditions suivantes : ».

- 6.2.1. La portée des articles 30, § 3, 4^o, alinéa 5, et 30bis, § 3, 4^o, alinéa 4, en projet, n'est pas claire. C'est ainsi que, dans cet alinéa 5, on n'aperçoit pas clairement ce que visent les mots « [c]es conditions », ce qu'il y a lieu d'entendre par « ayant droit » et quel est l'objectif précis que poursuit cette disposition. Invité à fournir des éclaircissements, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Artikel 2, § 3, 4^o, lid 1, (lees: ontworpen artikel 30, § 3, 4^o, eerste lid) verwijst naar de voorwaarden, van paragraaf 1.

Artikel 2, § 3, 4^o, lid 2, verwijst naar de voorwaarden, van paragraaf 2.

Het is de bedoeling dat de verwijzing naar 'deze voorwaarden' in lid 3 en lid 4 (behoudens vergissing is er geen lid 5) betrekking heeft op de voorwaarden die vermeld zijn in lid 1 en lid 2.

Als de voorliggende tekst hiervoor voor interpretatie vatbaar zou zijn, zou men de tekst als volgt kunnen herformuleren:

'Op basis van verantwoorde motieven kan het Fonds, in samenspraak met de Regeringscommissarissen, van de voorwaarden waarvan sprake in lid 1 en in lid 2 afwijken;'

'Le Fonds peut, sur base de motifs justifiés et en accord avec les commissaires du Gouvernement, déroger aux conditions dont question à l'alinéa 1^{er} et à l'alinéa 2'.

De betekenis van 'deze voorwaarden' in lid 4 (lees: laatste lid) zou dan niet meer voor interpretatie vatbaar zijn.

De term ‘rechthebbenden’ gebruikt in artikel 2, § 3, 4°, lid 5, (lees: ontworpen artikel 30, § 3, 4°, laatste lid) verwijst naar personen die een woonrecht verkrijgen van welke aard ook (zakelijk of persoonlijk recht, al dan niet tijdelijk), of op welke manier ook (gratis, ten bezwarende titel, ...) van de erfgenamen van de houder van het zakelijk recht. Deze personen zouden ook aangeduid kunnen worden met de term ‘rechtsopvolgers’.

Zijn echter niet gehouden de voormelde voorwaarden in acht te nemen, de wettelijke erfgenamen van de houder. Moeten ook niet aan deze voorwaarde voldoen, de wettelijke erfgenamen van de wettelijke erfgenamen. Mensen die bij wet geen erfgenaam zijn, zijn dan weer wel gehouden tot de verplichting ».

6.2.2. Il faut tout d’abord observer qu’il s’impose d’harmoniser les versions française et néerlandaise de l’article 30, § 3, 4°, en projet. C’est ainsi que sa version néerlandaise comporte cinq alinéas, chaque fois séparés par un point-virgule. Dans la version française, il ne semble y avoir que quatre alinéas : son deuxième alinéa (comportant deux phrases séparées par un point) correspond aux deuxième et troisième alinéas de la version néerlandaise. De telles différences sont une source de confusion importante lorsqu’il est ultérieurement fait référence à ces alinéas.

6.2.3. La référence proposée aux conditions précises visées renforce la sécurité juridique. Par contre, ni le terme « rechtsopvolgers » (qui a une signification spécifique et plus étroite), ni le terme « rechthebbenden » ne semblent adéquats.

La question reste en effet de savoir si la formulation proposée sur ce point reflète totalement l’intention exprimée dans la note aux membres du Gouvernement : l’intention est en effet que « non seulement les cessionnaires du droit réel doivent répondre aux conditions de revenus et de non propriété, mais également, leurs propres ‘ayants droit’. Les héritiers légaux ne sont cependant pas concernés, sauf s’ils entendent à leur tour céder ou concéder un droit sur une habitation produite par le Fonds ». En toute hypothèse, la formulation actuelle ne prévoit rien au sujet des « ayants droit » des cessionnaires du droit réel, mais uniquement au sujet des « ayants droit » des héritiers légaux des cessionnaires du droit réel. Il est recommandé de formuler avec plus de précision quelles conditions s’appliquent à quelles personnes et à quelles personnes elles ne s’appliquent pas. Il semble en effet que les conditions ne s’appliquent pas uniquement en cas de cession par l’acquéreur « d’origine » du Fonds du logement lorsque la cession subséquente a lieu à la suite d’une succession légale, ces conditions semblant cependant ensuite revivre lorsque le successeur légal cède (à son tour) le droit réel qu’il a acquis à une personne autre que ses héritiers légaux ou lorsque la cession intervient par succession légale. Le texte doit être soumis à un nouvel examen sur ce point en vue de le clarifier.

Article 3

7.1. À l’article 3 (article 30*bis*, § 1^{er}, en projet), les références à l’arrêté royal du 13 décembre 1983 ‘concernant l’utilisation, pour la Région Bruxelloise, des capitaux provenant du Fonds B2, par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale’ et à l’arrêté ministériel du 13 décembre 1983 ‘approuvant le règlement concernant l’utilisation des capitaux provenant du Fonds B2, par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale’

impliquent que les références aux revenus se font encore en francs belges. Ce procédé manque de transparence.

7.2. La notion de « zakelijk recht » (article 30bis, § 1^{er}, en projet) n'est pas une traduction exacte de « droit réel démembré ». Il a été demandé au délégué de préciser quelle est la version correcte et pourquoi le droit de propriété ne peut pas être cédé :

« Aangezien de verwerving van een volle eigendom niet in aanmerking kan komen voor de verrichtingen die bedoeld zijn in artikel 3, § 1, van het ontwerpbesluit, zou de term 'gesplitst zakelijk recht' de voorkeur kunnen genieten om de Nederlandse en de Franstalige tekst op elkaar af te stemmen.

Anderzijds zou men in de tekst de verwijzing naar de 'volle eigendom' kunnen schrappen, omdat de woorden 'gesplitst zakelijk recht' voldoende zijn. Om de Nederlandse en de Franstalige ontwerp teksten op elkaar af te stemmen, zouden ze als volgt kunnen opgesteld worden:

'Deze overdracht gebeurt dan desgevallend onder de vorm van een gesplitst zakelijk recht.'

'Cette cession se fait le cas échéant sous la forme d'un droit réel démembré.'

Volgens artikel 112 van de Brusselse Huisvestingscode heeft het Woningfonds verschillende opdrachten. Binnen deze opdrachten is er enerzijds:

'Personen met een klein of bescheiden inkomen de middelen verschaffen om een woning te huren volgens de door de Regering vastgestelde voorwaarden'.

Deze opdracht heeft betrekking op de huurhulpactiviteiten van het Fonds, geregeld door het Koninklijk besluit van 13 december 1983 betreffende de aanwending, voor het Brusselse Gewest, van de kapitalen die voortkomen van het Fonds B2, door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het ministerieel besluit van diezelfde datum.

'Onroerende goederen aankopen of ruilen in volle eigendom of in de vorm van een ander zakelijk hoofdrecht, verbouwen, saneren, verbeteren, huren of in erfpacht nemen om ze in hoofdzaak aan personen met een middelgroot of klein inkomen te verhuren, onder te verhuren of te verkopen als woning. De overeenkomst waarmee een woning door het Fonds in volle eigendom of in de vorm van een ander zakelijk hoofdrecht wordt overgedragen bevat restrictieve clausules inzake de vrije terbeschikkingstelling van het overgedragen recht die tot doel hebben te waarborgen dat de genoemde woning uitsluitend voor sociale doeleinden wordt gebruikt; op voorstel van het Fonds, stelt de Regering de grenzen vast waarbinnen het Fonds deze restricties oplegt'.

Deze tekst is de wettelijke basis voor de bouw-renovatie-verkoopprojecten van het Fonds (u vindt meer uitleg onder deze link <http://www.fondsdulogement.be/nl/kopen>), geregeld door het huidige artikel 30 van het besluit van 22 maart 2008.

Artikel 2 van het ontwerpbesluit heeft betrekking op de laatstgenoemde verrichtingen.

Verder heeft het Woningfonds ook als opdracht 'experimenten en denkoefeningen op deze vlakken bevorderen en aan de Regering nieuwe beleidsinitiatieven voorstellen' (art. 112, 6°, van de Brusselse Huisvestingscode).

Artikel 3 van het ontwerpbesluit zal aan de basis liggen voor het inleiden van een pilootproject dat een volwaardig alternatief moet zijn voor de traditionele

huurhulpactiviteiten die onder het eerste streepje hierboven vallen. De kandidaten voor dit type verrichting moeten ingeschreven zijn in het register van de kandidaat-huurders en, voor zover zij interesse hebben voor de verwerving van een gesplitst zakelijk recht (het zal praktisch gesproken over een opstalrecht van vijftig jaar gaan), zal de chronologie van dit register in acht worden genomen. Het is echter de bedoeling dat het vastgoedpatrimonium dat hiervoor wordt aangewend niet definitief vervreemd wordt of, m.a.w., dat na verloop van termijn, het gesplitste recht terugvloeit naar het Woningfonds. Dit kan het dan vervolgens aanwenden voor nieuwe huisvestingsverrichtingen overeenkomstig zijn opdrachten. Daarom wordt eigendomsverwerving volstrekt uitgesloten ».

On peut se rallier à l'adaptation proposée.

7.3. Les versions française et néerlandaise de l'article 30bis, § 3, 3°, en projet, ne concordent pas (« cession subséquente » par rapport à « onderliggende overdracht »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT