



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.541/3
van 23 februari 2021

avis 68.541/3
du 23 février 2021

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot organisatie van
de Gewestelijke
Grondallianties, hun erkenning
en hun financiering'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'organisant
les Alliances foncières
régionales, leur agrément et
leur financement'

Op 18 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 19 februari 2021, en nogmaals verlengd tot 5 maart 2021, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot organisatie van de Gewestelijke Grondallianties, hun erkenning en hun financiering’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 februari 2021.

*

Le 18 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 19 février 2021, et encore prorogé jusqu'au 5 mars 2021, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘organisant les Alliances foncières régionales, leur agrément et leur financement’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 16 février 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 février 2021.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Een Gewestelijke Grondalliantie (*Community Land Trust*; hierna: CLT) wordt in artikel 2, § 1, 27°, van de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’ (hierna: de Brusselse Huisvestingscode) omschreven als een vereniging zonder winstoogmerk die tot doel heeft bebouwde of niet-bebouwde onroerende goederen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan te kopen en te beheren om zowel betaalbare woningen voor sociaal zwakkere gezinnen als voorzieningen van collectief belang te creëren. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de regering) strekt ertoe de erkenning en de financiering van de CLT's te regelen, evenals de verkopen van woningen door de CLT's, de verplichtingen van de kopers, de controle op de naleving hierop en het beroep tegen beslissingen van de CLT's.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp (artikel 1) bevat definities.

In hoofdstuk 2 van het ontwerp (artikelen 2 tot 5) wordt de erkenning als CLT geregeld. Zo wordt bepaald dat enkel verenigingen zonder winstoogmerk of stichtingen (of een organisatie die door twee of meerdere van dergelijke rechtspersonen gevormd is) als CLT kunnen worden erkend (artikel 2). De erkenningsvoorwaarden worden vastgesteld (artikel 3) en de erkenningsprocedure wordt geregeld (artikel 4). Voorts worden de rechten en plichten van erkende CLT's bepaald (artikel 5).

In hoofdstuk 3 van het ontwerp wordt de schorsing en de intrekking van de erkenning geregeld (artikel 6) en in hoofdstuk 4 de beroepen tegen bepaalde beslissingen in verband met de erkenning (artikel 7).

In hoofdstuk 5 van het ontwerp worden de subsidies aan de CLT's geregeld, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de investeringssubsidie (artikelen 8 tot 13) en de werkingssubsidie (artikelen 14 tot 17). Tegen de weigering van deze subsidies kan een beroep worden ingediend bij de regering (artikel 18).

Hoofdstuk 6 van het ontwerp handelt over verkopen van de door de CLT gecommercialiseerde sociale koopwoningen (artikelen 19 tot 22). Zo worden de voorwaarden bepaald waaraan kandidaat-kopers moeten voldoen (artikel 20), evenals het bewijs van de naleving van die voorwaarden (artikel 21). Tevens worden de prijzen van door de CLT's verkochte woningen geregeld (artikel 22).

In hoofdstuk 7 van het ontwerp worden de plichten van de kopers vastgesteld (artikelen 23 tot 28) en in hoofdstuk 8 van het ontwerp wordt de controle op de naleving van die verplichtingen geregeld (artikel 29).

In hoofdstuk 9 van het ontwerp, ten slotte, wordt voorzien in een beroep bij de regering tegen een beslissing van een CLT ten opzichte van een kandidaat-koper, eigenaar of bewoner van sociale koopwoningen die door een CLT beheerd worden (artikel 30).

BEVOEGDHEID

3.1. Naar luid van artikel 5, § 2, van het ontwerp worden de erkende CLT's beschouwd als gewestelijke huisvestingsmaatschappijen zoals bedoeld in het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 'tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven'. Ze handelen in het kader van het sociale huisvestingsbeleid dat uitgewerkt is door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor zover ze de voorwaarden inzake inkomsten, huurprijs en maximale verkoopprijs respecteren die in onderhavig besluit zijn vastgesteld.

3.2. Zoals het Grondwettelijk Hof in arrest 50/2011 van 6 april 2011 heeft bevestigd, is de btw krachtens artikel 6, § 1, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten' "een Rijksbelasting die op uniforme wijze over het gehele grondgebied van het Rijk wordt geheven en waarvan de opbrengst geheel of gedeeltelijk aan de Gemeenschappen wordt toegewezen" en bepaalt de federale overheid de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen ervan.¹

Ter uitvoering van die bevoegdheid bepaalt artikel 1, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 dat de btw wordt geheven tegen het verlaagde tarief van 6% voor de goederen en diensten opgenomen in tabel A van de bijlage bij dit besluit en tegen het verlaagde tarief van 12% voor de goederen en diensten opgenomen in tabel B van de bijlage bij dit besluit.

Rubriek XXXVI van bijlage A bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 bepaalt op welke leveringen en diensten het verlaagde tarief van 6% van toepassing is "wanneer die goederen bestemd zijn voor de huisvesting in het kader van het sociaal beleid". Het gaat met name om de levering van privéwoningen aan de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen, aan de door hen erkende maatschappijen voor sociale huisvesting en aan het Woningfonds van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest die door deze maatschappijen of fondsen worden bestemd om te worden verhuurd of verkocht, en om de levering van privéwoningen door de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen, de door hen erkende maatschappijen voor sociale huisvesting en het Woningfonds van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, evenals de werken met betrekking tot de eerder genoemde privéwoningen mits die worden verstrekt en gefactureerd aan de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen, aan de door hen erkende maatschappijen voor sociale huisvesting of aan het Woningfonds van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

De gewesten vermogen niet het toepassingsgebied van het verlaagd tarief van 6% te wijzigen of uit te breiden door middels een omschrijving van wat dient te worden verstaan onder het begrip "de huisvesting in het kader van het sociaal beleid", die verlaagde tarieven van

¹ GwH 6 april 2011, nr. 50/2011, B.8.

toepassing te verklaren op leveringen door of aan actoren die niet reeds begrepen zijn in rubriek XXXVI van bijlage A bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970.

3.3. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in het voormelde arrest 50/2011 echter het volgende:

“B.10.2. Wanneer de federale regelgeving in verband met het tarief van de belasting over de toegevoegde waarde verwijst naar een aangelegenheid die een gemeenschaps- of gewestbevoegdheid is, komt het aan de gemeenschaps- of gewestwetgever toe om de draagwijdte van die aangelegenheid nader te regelen, zonder deze evenwel haar normale betekenis te kunnen ontnemen.

B.10.3. Krachtens artikel 4.1.20 van het Grond- en pandendecreet impliceert de afgifte van het deelattest nr. 1 door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen de erkenning van het sociale gedeelte van het project ‘als zijnde gerealiseerd door een sociale huisvestingsmaatschappij’. Die erkenning geldt, krachtens dezelfde bepaling, voor de toepassing van de regelgeving inzake de belasting over de toegevoegde waarde, telkens wanneer die refereert aan de conform gewestelijke regelgeving erkende sociale huisvestingsmaatschappijen.

B.10.4. Aldus heeft de decreetgever, die krachtens artikel 6, §1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd is voor de huisvesting, een invulling gegeven die overeenstemt met het begrip ‘goederen [die] bestemd [zijn] voor de huisvesting in het kader van het sociaal beleid’.”

Uit dit arrest kan worden afgeleid dat de gewesten, in de wetenschap dat luidens rubriek XXXVI van bijlage A bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 het verlaagde tarief van 6% van toepassing is op leveringen van privéwoningen aan of door de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen of de door hen erkende maatschappijen voor sociale huisvesting, en in de wetenschap dat de gewesten op grond van hun bevoegdheid inzake huisvesting bevoegd zijn voor de regeling van de gewestelijke huisvestingmaatschappijen en de erkenning van maatschappijen voor sociale huisvesting, vermogen om een vastgoedoperator gelijk te stellen met een gewestelijke huisvestingmaatschappij of een erkende maatschappij voor sociale huisvesting,² voor zover dat er niet toe leidt dat de begrippen “gewestelijke huisvestingmaatschappij” of “erkende maatschappij voor sociale huisvesting” hun normale betekenis worden ontnomen.

3.4. Met artikel 5, § 2, van het ontwerp wordt beoogd de erkende CLT's gelijk te stellen met een in rubriek XXXVI van bijlage A bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 vermelde overheid of instelling, namelijk met de gewestelijke huisvestingmaatschappijen. Gelet op de opdrachten van de CLT's, met name onroerende goederen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aankopen en beheren om betaalbare woningen voor sociaal zwakkere gezinnen te creëren, en het gegeven dat de door de CLT's gecommercialiseerde sociale koopwoningen uitsluitend bestemd zijn voor personen die beschikken over een inkomen dat niet meer bedraagt dan het toegangsinkomen dat van toepassing is voor de inschrijving voor een sociale woning,³ lijkt te kunnen worden aangenomen dat de in het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970

² Adv.RvS 59.197/3 van 13 mei 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 oktober 2016 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’, opmerking 5.2, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 814/1, 161-162.

³ Artikelen 19, 1°, en 20, § 1, 4°, van het ontwerp.

gehanteerde begrippen door die gelijkstelling niet hun normale betekenis worden ontnomen. Ook de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij heeft als taak om sociale woningen en gebouwen of gedeelten van gebouwen bestemd voor ambachten, handel, gemeenschapsactiviteiten of diensten die noodzakelijk zouden zijn binnen een geheel van sociale woningen, op te richten of te renoveren.⁴ In zoverre echter de taken van de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij niet beperkt zijn tot het oprichten van sociale woningen, terwijl, daarentegen, het maatschappelijk doel van openbare vastgoedmaatschappijen *voornamelijk* erin bestaat om sociale woningen te bouwen en ter beschikking te stellen, hetgeen nauw aansluit bij het ontworpen vereiste dat het belangrijkste statutaire doel van de CLT's het verwezenlijken van de opdrachten beschreven in artikel 2, § 1, 27°, van de Brusselse Huisvestingscode moet zijn,⁵ en in zoverre de openbare vastgoedmaatschappijen, net zoals de CLT's, worden erkend,⁶ lijken de CLT's voor de regelgeving inzake de btw eerder als erkende maatschappijen voor sociale huisvesting te moeten worden beschouwd.

4. Artikel 27 van het ontwerp voorziet in een voorkooprecht voor de CLT's.

Uit artikel 14 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', in samenhang gelezen met artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen', vloeit voort dat binnen de grenzen van de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, *de ordonnantie* een recht van voorkoop kan invoeren.

Bijgevolg komt het aan de ordonnantiegever, en niet aan de regering, toe om, rekening houdend met de beperkingen waarin het voormelde artikel 14 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet, het voorkooprecht voor de CLT's in te voeren.

VORMVEREISTEN

5. Het ontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen. Zo wordt in artikel 4, § 1, 2° en 5°, van het ontwerp bepaald dat de erkenningsaanvraag een nominatieve lijst moet bevatten van bestuurders, met vermelding of ze al dan niet houder zijn van zakelijke rechten, en van de curricula vitae van de personen die blijk geven van de in het ontwerp vereiste expertise, en wordt in artikel 21 van het ontwerp bepaald welke stukken moeten worden voorgelegd om aan te tonen dat wordt voldaan aan de voorwaarden die kandidaat-kopers moeten vervullen.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)', gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit

⁴ Artikel 42, 1°, van de Brusselse Huisvestingscode.

⁵ Artikel 3, eerste lid, 1°, van het ontwerp.

⁶ Artikel 54, § 1, eerste lid, van de Brusselse Huisvestingscode.

bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.⁷

Hieromtrent om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde geantwoord dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit niet werd gevraagd. Bijgevolg zal dat alsnog moeten gebeuren.

RECHTSGROND

6.1. Uit het eerste tot derde lid van de aanhef van het ontwerp blijkt dat, enerzijds, rechtsgrond wordt gezocht in artikel 2, § 1, 27°, en § 2, eerste lid, 4°, en derde lid, van de Brusselse Huisvestingscode en, anderzijds, een beroep wordt gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beschikt (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat luidens artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 van overeenkomstige toepassing is op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest).

Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

6.2. Luidens artikel 2, § 1, 27°, van de Brusselse Huisvestingscode moet voor de toepassing van die ordonnantie worden verstaan onder:

“27° Gewestelijke Grondalliantie (Community Land trust): vereniging zonder winstoogmerk, erkend door de Regering, die hiervan de voorwaarden vaststelt, die tot doel heeft bebouwde of niet-bebouwde onroerende goederen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan te kopen en te beheren om zowel betaalbare woningen voor sociaal zwakkere gezinnen als voorzieningen van collectief belang te creëren. De Gewestelijke Grondalliantie blijft eigenaar van de gronden, maar draagt de eigendom van de gebouwen over aan de gezinnen via gesplitste zakelijke rechten. Zij bepaalt de doorverkoopregels voor de gebouwen die het mogelijk moeten maken om de gebouwen steeds betaalbaar te houden voor gezinnen met een laag inkomen. Voor projecten die gewestelijke subsidies genieten, moeten deze regels worden goedgekeurd door de Regering;”.

In artikel 2, § 2, derde lid, wordt de regering gemachtigd om de inkomensvoorwaarden en maximale huurprijzen vast te leggen voor, onder meer de sociale koopwoningen, te weten:

“- de woning die wordt aangekocht in het kader van een Groep Collectief Sparen;

- de woning waarop een gezin een zakelijk recht heeft verkregen in het kader van een Gewestelijke Grondalliantie (Community Land Trust);”⁸

6.3. In zoverre in artikel 2, § 1, 27°, van de Brusselse Huisvestingscode de regering wordt gemachtigd om de voorwaarden te bepalen waaronder een vereniging zonder

⁷ Zie GwH 14 januari 2021, nr. 2/2021, B.7.3.

⁸ Artikel 2, § 2, eerste lid, 4°, van de Brusselse Huisvestingscode.

winstoogmerk als CLT kan worden erkend, biedt die bepaling rechtsgrond voor artikel 2 van het ontwerp, waarin wordt bepaald dat enkel een vzw, een stichting⁹ of een door twee of meer van die rechtspersonen opgerichte organisatie kunnen worden erkend, en voor artikel 3 van het ontwerp, waarin bijkomende erkenningsvoorwaarden worden bepaald.

6.4. In artikel 4, §§ 1 tot 5, van het ontwerp wordt de erkenningsprocedure geregeld, evenals de duur van de erkenning. Hiervoor biedt artikel 2, § 2, 27°, van de Brusselse Huisvestingscode, geen rechtsgrond, maar voor die regeling kan wel een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering, in samenhang gelezen met die bepaling.

Hetzelfde geldt voor de 6 en 7 van het ontwerp, in zoverre in die bepalingen de procedure voor de schorsing en de intrekking van een erkenning en het beroep tegen beslissingen in verband met de erkenning worden geregeld.

6.5. In artikel 4, § 6, van het ontwerp wordt in een beheersovereenkomst voorzien die de regering met de erkende CLT's sluit. In artikel 5 van het ontwerp worden de rechten en de plichten van de erkende CLT's geregeld. Die bepalingen strekken er niet toe de erkenningsvoorwaarden of –procedure te regelen, maar veeleer de opdrachten en de werking van reeds *erkende* CLT's. Hiervoor biedt artikel 2, § 1, 27°, van de Brusselse Huisvestingscode, of enige andere bepaling, geen rechtsgrond.

6.6.1. In de artikelen 8 tot 18 van het ontwerp worden de subsidies aan de CLT's geregeld. Overeenkomstig artikel 6, § 5, zesde lid, van het ontwerp kan een CLT een facultatieve, beperkte subsidie krijgen voor de transfer van lopende projecten en de eigendom van de terreinen waarop ze ontwikkeld worden ten gevolge van een intrekking van de erkenning.

⁹ Erop gewezen dat in artikel 2, § 1, 27°, van de Brusselse Huisvestingscode enkel gewag wordt gemaakt van een vzw, antwoordde de gemachtigde:

“En effet, l'article 2, §1^{er}, 27 du Code du logement version FR dispose : Alliance foncière régionale (Community land trust): organisation sans but lucratif, agréée par le Gouvernement qui (...) ;

L'expression 'organisation sans but lucratif' regroupe bien tant les associations que les fondations, eu égard à leur définition respective dans le Code des sociétés et des associations qui précise que ce type de personnes morales poursuit 'un but désintéressé' (article 1.2 pour les ASBL et 1 :3 pour les fondations) – il en va de même in fine pour la définition de ce type de personnes morales dans la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les fondations et les parties politiques européens et les fondations politiques européennes, en vigueur lors de l'adoption de l'ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, y insérant la notion de CLT (article 1 de la loi du 27 juin 1921 pour les ASBL – article 27 pour les fondations).

Par contre, la version néerlandaise du Code du logement ne reprend pas le terme 'organisatie' mais 'vereniging' : Gewestelijke Grondalliantie (Community Land trust): vereniging zonder winstoogmerk, erkend door de Regering, die (...)

Le projet AGRBC quant à lui reprend bien le terme générique 'organisation/organisatie' pour la définition du CLT (article 1,1°). La notion de CLT a été insérée par l'ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement. Le projet initial de cette ordonnance (reprenait bien, dans les versions FR et NL, le terme 'organisation/organisatie' (article 2, 30°), qui a ensuite été modifié uniquement dans la version NL en 'vereniging' après le rapport fait au nom de la Commission du Logement de la Rénovation Urbaine et l'adoption des amendements, sans qu'un amendement en ce sens n'ait été déposé semble-t-il.

Il s'agit donc selon nous d'une erreur dans la retranscription de l'ordonnance après le vote des amendements. Il résulte de ce qui précède que l'esprit du législateur était bien d'englober toutes les organisations sans but lucratif, en ce compris les fondations, et non uniquement de viser les ASBL. Une modification de la version NL de l'article 2, §1er, 27° s'impose donc à notre sens.”

Gelet hierop kan worden aanvaard dat ook een stichting kan worden erkend als CLT.

Ofschoon in artikel 2, § 1, 27°, van de Brusselse Huisvestingscode wel gewag wordt gemaakt van “projecten die gewestelijke subsidies genieten”, bevat die bepaling geen machtiging aan de regering om die subsidies te regelen. Overigens blijkt dat het om subsidies voor projecten moet gaan, hetgeen niet het geval is voor de werkingssubsidies waarin de artikelen 14 en 15 van het ontwerp voorzien en de facultatieve subsidie waarin artikel 6, § 5, zesde lid, van het ontwerp voorziet.

6.6.2. Gevraagd welke bepalingen dan wel rechtsgrond bieden voor de ontworpen subsidieregeling, antwoordde de gemachtigde:

“L'article 2, § 1, 27° du Code prévoit que les CLT sont des organisations agréées dont les projets peuvent bénéficier de subventions régionales.

Conformément à l'article 15 de l'OOBCC c'est au Gouvernement qu'il appartient de déterminer ces subventions.”

6.6.3. Artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’ luidt als volgt:

“Bij ontstentenis van een organieke wetsbepaling moet er voor elke toelage in de uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert.”

Wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, is die bepaling aangevuld bij het door de gemachtigde aangehaalde artikel 15 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’, dat als volgt luidt:

“Art. 15. De algemene uitgavenbegroting bepaalt, zo nodig, de aan de uitgaven verbonden voorwaarden. Bij ontstentenis van een bepaling opgenomen in een organieke wet of ordonnantie, wordt er in de algemene uitgavenbegroting bepaald dat de Regering de facultatieve subsidies die uitdrukkelijk zijn ingeschreven, kan toekennen ten laste van de basisallocaties die voorkomen in de begrotingstabel en waarvan de economische code overeenstemt met een overdracht van inkomsten of van kapitaal in de vorm van een subsidie.

Deze subsidies worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Regering.”

Die bepalingen bevatten een soortgelijke regel als die die al eerder is vastgesteld in artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft op grond van de voormelde bepalingen evenwel al herhaalde malen opgemerkt dat een begrotingsbepaling, die noodzakelijkerwijs slechts voor een jaar geldt, niet kan volstaan als rechtsgrond voor een ontwerp dat een permanent karakter heeft.¹⁰

¹⁰ Zie o.m. adv.RvS 33.074/4 van 1 maart 2002 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 maart 2002 ‘betreffende de toekenning van toelagen aan verenigingen of groeperingen van verenigingen die een programma uitvoeren op het vlak van geïntegreerde stadsrenovatie’, opmerking 2; adv.RvS 50.493/4 van 16 november 2011 over een ontwerp van besluit van de Brusselse

6.6.4. Nog los van het gegeven dat de gemachtigde geen bepaling van de begrotingsordonnantie aanwijst die als rechtsgrond zou dienen,¹¹ moet worden vastgesteld dat de ontworpen regeling een dergelijk permanent karakter heeft,¹² en bijgevolg geen rechtsgrond zou kunnen vinden in een begrotingsbepaling. Bijgevolg ontbeert het de artikelen 8 tot 18 van het ontwerp aan elke rechtsgrond.

6.7. In hoofdstuk 6 van het ontwerp worden de verkopen van de door de CLT's gecommmercialiseerde koopwoningen geregeld. Zo worden onder meer de door de kopers te vervullen voorwaarden, waaronder de inkomensvoorwaarden,¹³ bepaald (artikel 20), wordt het bewijs van de naleving van die voorwaarden geregeld (artikel 21), en worden de prijzen van de door de CLT's verkochte woningen geregeld (artikel 22).

In artikel 2, § 2, derde lid, van de Brusselse Huisvestingscode wordt de regering echter enkel gemachtigd om de *inkomensvoorwaarden* en maximale huurprijzen vast te leggen voor, onder meer de door de CLT's gecommmercialiseerde sociale koopwoningen. Bijgevolg biedt die bepaling enkel rechtsgrond voor de in artikel 20, § 1, 4°, en §§ 2, 3, 5 en 8, van het ontwerp vervatte inkomensvoorwaarden, maar niet voor het resterende deel van die bepaling, en evenmin voor de artikelen 19 en 21 van het ontwerp. Wat de in artikel 22 van het ontwerp vervatte prijsreglementering betreft, moet worden vastgesteld dat, zoals uit de tweede paragraaf van die bepaling blijkt, het om verkoopprijzen gaat, en niet om huurprijzen, zodat artikel 2, § 2, derde lid, van de Brusselse Huisvestingscode evenmin rechtsgrond biedt voor die bepaling.

6.8. Hoofdstuk 7 van het ontwerp bevat verplichtingen van de kopers, waaronder de betaling van een vergoeding voor het gebruik van de grond (artikel 23), voorwaarden inzake het bewonen en onderhouden van de woning (artikel 24), voorwaarden voor de verhuring (artikel 25) en de doorverkoop (artikel 26) van de woning door de kopers, en een regeling ingeval van overlijden van de koper (artikel 28).¹⁴

Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de toekenning van toelagen aan verenigingen of groeperingen van verenigingen die een geïntegreerd lokaal ontwikkelingsprogramma uitvoeren op het vlak van duurzame stadsvernieuwing', opmerking 1.

¹¹ Gevraagd welk artikel (en welke basisallocatie) van de ordonnantie houdende de algemene uitgavenbegroting van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de subsidies bevat die in het ontwerp worden geregeld, antwoordde de gemachtigde enkel: "Les arrêtés de subvention ont pour fondement juridique non seulement l'arrêté en projet mais aussi l'oobcc et l'ordonnance votant le budget. Les crédits seront, le cas échéant, prévus dans le projet d'ordonnance contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles Capitale, précisément sur une allocation de base en mission 25. Le projet d'ordonnance est voté chaque année par le Parlement de la RBC conformément à l'OOBCC."

¹² Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar artikel 9, § 2, van het ontwerp, dat in een indexatiemechanisme voorziet van de maximum subsidieerbare kostprijs.

¹³ In zoverre bij het bepalen van dat inkomen enkel rekening wordt gehouden met het netto belastbaar bedrag van de inkomsten uit de beroepsbezigheden (artikel 1, 16°, van het ontwerp), moet evenwel worden opgemerkt dat dit bedrag geen relevant criterium is om de draagkracht van de kandidaat-kopers te bepalen, vermits een aantal inkomsten, zoals meerwaarden, worden vrijgesteld (zie in de professionele sfeer: artikelen. 44 en 46 van het WIB 92; in de privé-sfeer: artikel 90, eerste lid, 1°, laatste zinsdeel van het WIB 92, in samenhang gelezen met artikel 90, eerste lid, 8° en 10°, van het WIB 92), terwijl ze wel degelijk relevant zijn om de reële draagkracht van de kandidaat-kopers vast te stellen

¹⁴ Wat artikel 27 van het ontwerp betreft: zie opmerking 4.

Hiervoor bieden noch artikel 2, § 1, 27°, van de Brusselse Huisvestingscode, noch artikel 2, § 2, eerste lid, 4°, en derde lid, van diezelfde code rechtsgrond. Wat inzonderheid de doorverkoop van de woning betreft, blijkt integendeel uit artikel 2, § 1, 27°, van de Brusselse Huisvestingscode dat het aan de CLT's toekomt om de doorverkoopregels te bepalen en dat de regering die regels voor projecten die gewestelijke subsidies genieten, enkel vermag goed te keuren.

Bijgevolg is er geen rechtsgrond voor de in hoofdstuk 7 van het ontwerp vervatte bepalingen.

6.9. Hetzelfde geldt voor de hoofdstukken 8 en 9 van het ontwerp die, in zoverre ze de controle op de naleving van de in hoofdstuk 7 vervatte verplichtingen en het beroep tegen de beslissingen van de CLT's regelen, nauw samenhangen met de in dat hoofdstuk vervatte bepalingen.

6.10. Er moet worden besloten dat slechts voor enkele bepalingen van het ontwerp een rechtsgrond voorhanden is. Die bepalingen zijn evenwel zodanig verweven met de rest van de ontworpen regeling, dat ze moeilijk ervan kunnen worden afgesplitst.

Bijgevolg kan het ontwerp geen doorgang vinden zolang de ordonnantiegever niet in een deugdelijke rechtsgrond heeft voorzien voor de gehele ontworpen regeling. Gelet hierop ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, af van het verder onderzoek van het voor advies voorgelegde ontwerp.

*

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.

*

PORTÉE DU PROJET

2. L'article 2, § 1^{er}, 27^o, de l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du Logement' (ci-après : le Code bruxellois du Logement) définit une Alliance foncière régionale (*Community Land Trust*; ci-après : CLT) comme une organisation sans but lucratif qui a pour mission d'acquérir et gérer des biens immeubles bâtis ou non bâtis dans la Région de Bruxelles-Capitale en vue de créer aussi bien des habitations accessibles pour les ménages en état de précarité sociale que des équipements d'intérêt collectif. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le gouvernement) soumis pour avis a pour objet de régler l'agrément et le financement des CLT, ainsi que la vente de logements par les CLT, les obligations des acquéreurs, le contrôle du respect de ces obligations et le recours contre les décisions des CLT.

Le chapitre 1^{er} du projet (article 1^{er}) contient des définitions.

Le chapitre 2 du projet (articles 2 à 5) règle l'agrément en tant que CLT. Ainsi, il est prévu que seules les associations sans but lucratif ou les fondations (ou l'organisation formée par deux ou plusieurs de telles personnes morales) peuvent être agréées en qualité de CLT (article 2). Les conditions d'agrément sont fixées (article 3) et la procédure d'agrément est réglée (article 4). Par ailleurs, le projet détermine les droits et obligations des CLT agréés (article 5).

Le chapitre 3 du projet règle la suspension et le retrait de l'agrément (article 6) et le chapitre 4, les recours contre certaines décisions en matière d'agrément (article 7).

Le chapitre 5 du projet règle les subsides aux CLT, une distinction étant opérée entre le subside d'investissement (articles 8 à 13) et le subside de fonctionnement (articles 14 à 17). Un recours peut être introduit auprès du gouvernement contre le refus de ces subsides (article 18).

Le chapitre 6 du projet porte sur la vente de logements acquisitifs sociaux commercialisés par le CLT (articles 19 à 22). Il détermine ainsi les conditions auxquelles les candidats acquéreurs doivent satisfaire (article 20), ainsi que la preuve du respect de ces conditions (article 21). Il règle par ailleurs le prix de vente des logements par les CLT (article 22).

Le chapitre 7 du projet fixe les obligations des acquéreurs (articles 23 à 28) et le chapitre 8 du projet porte sur le contrôle du respect de ces obligations (article 29).

Enfin, le chapitre 9 du projet prévoit un recours auprès du gouvernement contre une décision prise par un CLT à l'égard d'un candidat acquéreur, d'un propriétaire ou d'un occupant de logements acquisitifs sociaux gérés par un CLT (article 30).

COMPÉTENCE

3.1. Aux termes de l'article 5, § 2, du projet, les CLT agréés sont considérés comme des sociétés régionales de logement au sens de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 'fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux'. Ils agissent dans le cadre de la politique sociale du logement développée par la Région de Bruxelles-Capitale pour autant qu'ils respectent les conditions de revenus, de loyer et de prix de vente maximum fixées dans le présent arrêté.

3.2. Comme l'a souligné la Cour constitutionnelle dans son arrêt 50/2011 du 6 avril 2011, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des communautés et des régions', la T.V.A. est « un impôt national qui est perçu d'une manière uniforme sur tout le territoire du Royaume et dont le produit est en tout ou en partie attribué aux Communautés » et l'autorité fédérale en détermine le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations ¹.

En exécution de cette compétence, l'article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 dispose que la T.V.A. est perçue au taux réduit de 6% en ce qui concerne les biens et services énumérés au tableau A de l'annexe de cet arrêté et au taux réduit de 12% en ce qui concerne les biens et services énumérés au tableau B de l'annexe de cet arrêté.

La rubrique XXXVI de l'annexe A de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 détermine les livraisons et les services auxquels le taux réduit de 6% s'applique « lorsque ces biens sont destinés au logement dans le cadre de la politique sociale ». Il s'agit notamment de la livraison de logements privés aux sociétés régionales de logement, aux sociétés de logement social agréées par celles-ci et au Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale qui sont destinés à être donnés en location ou à être vendus, et de la livraison de logements privés par les sociétés régionales de logement, par les sociétés de logement social agréées par celles-ci et par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que des travaux effectués aux logements privés pour autant qu'ils soient fournis et facturés aux sociétés régionales de logement, aux sociétés de logement social agréées par celles-ci et au Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les régions ne peuvent pas modifier ou étendre le champ d'application du taux réduit de 6% au moyen d'une définition de ce qu'il faut entendre par la notion de « logement dans le cadre de la politique sociale », ni déclarer ces taux réduits applicables à des livraisons par des acteurs et à des acteurs qui ne figurent pas déjà dans la rubrique XXXVI de l'annexe A de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970.

3.3. Dans l'arrêt 50/2011 précité, la Cour constitutionnelle a toutefois jugé ce qui suit :

¹ C.C., 6 avril 2011, n° 50/2011, B.8.

« B.10.2. Lorsque la législation fédérale relative au taux de la taxe sur la valeur ajoutée se rapporte à une matière communautaire ou régionale, il appartient au législateur communautaire ou régional de préciser la portée de cette matière, sans pouvoir toutefois la dénaturer.

B.10.3. En vertu de l'article 4.1.20 du décret relatif à la politique foncière et immobilière, l'octroi de l'attestation partielle numéro 1 par la Société flamande du logement social implique l'agrément de la part sociale du projet 'comme étant réalisé par une société de logement social'. En vertu de la même disposition, cet agrément vaut pour l'application de la réglementation relative à la taxe sur la valeur ajoutée, chaque fois que celle-ci se rapporte aux sociétés de logement social agréées conformément à la réglementation régionale.

B.10.4. Le législateur décréteil, qui est compétent pour le logement en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, a ainsi donné un contenu conforme à la notion précitée de 'biens [...] destinés au logement dans le cadre de la politique sociale' ».

Il se déduit de cet arrêt que, sachant que selon la rubrique XXXVI de l'annexe A de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970, le taux réduit de 6% est applicable aux livraisons de logements privés aux sociétés régionales de logement ou aux sociétés de logement social agréées par celles-ci, ou aux livraisons par ces mêmes sociétés, et sachant que sur la base de leur compétence en matière de logement, les régions sont compétentes pour régler les sociétés régionales de logement ainsi que l'agrément des sociétés de logement social, elles peuvent assimiler un opérateur immobilier à une société régionale de logement ou à une société de logement social agréée ², pour autant que cela ne dénature pas les notions de « société régionale de logement » ou de « société de logement social agréée ».

3.4. L'article 5, § 2, du projet vise à assimiler les CLT agréés à une autorité ou institution visée dans la rubrique XXXVI de l'annexe A de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970, à savoir les sociétés régionales de logement. Compte tenu des missions des CLT, à savoir acquérir et gérer des bien immeubles dans la Région de Bruxelles-Capitale en vue de créer des habitations accessibles pour les ménages en état de précarité sociale, et du fait que les logements acquisitifs sociaux commercialisés par les CLT sont exclusivement destinés aux personnes qui disposent de revenus ne dépassant pas le revenu d'admission applicable pour l'inscription pour un logement social ³, il semble que l'on puisse admettre que cette assimilation ne dénaturera pas les notions utilisées dans l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970. La Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale a elle aussi pour mission la construction ou la rénovation d'habitations sociales et d'immeubles ou parties d'immeubles à caractère artisanal, commercial, communautaire ou de services qui seraient nécessaires au sein d'un ensemble d'habitations sociales ⁴. Toutefois, dans la mesure où les missions de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale ne se limitent pas à la construction d'habitations sociales, alors que les sociétés immobilières de service public ont, par contre, *essentiellement* pour objet social la

² Avis C.E. 59.197/3 du 13 mai 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 14 octobre 2016 'houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen', observation 5.2, *Doc. Parl.*, Parl. fl., 2015-16, n° 814/1, pp. 161-162.

³ Articles 19, 1°, et 20, § 1^{er}, 4°, du projet.

⁴ Article 42, 1°, du Code bruxellois du Logement.

réalisation et la mise à disposition d'habitations sociales, ce qui se rapproche fortement de l'exigence en projet selon laquelle les CLT doivent avoir pour objet statutaire principal la réalisation des missions décrites à l'article 2, § 1^{er}, 27°, du Code bruxellois du Logement ⁵, et dans la mesure où les sociétés immobilières de service public, à l'instar des CLT, sont agréées ⁶, il semble que, dans le cadre de la réglementation en matière de T.V.A., les CLT doivent plutôt être considérés comme des sociétés de logement social agréées.

4. L'article 27 du projet prévoit un droit de préemption pour les CLT.

Il découle de l'article 14 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', que, dans les limites des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, *l'ordonnance* peut instaurer un droit de préemption.

Par conséquent, c'est au législateur régional bruxellois, et non au gouvernement, qu'il revient, compte tenu des limites prévues par l'article 14, précité, de la loi spéciale du 8 août 1980, d'instaurer le droit de préemption pour les CLT.

FORMALITÉS

5. Le projet comporte des dispositions qui règlent le traitement de données à caractère personnel. Ainsi, l'article 4, § 1^{er}, 2° et 5°, du projet dispose que la demande d'agrément doit comporter une liste nominative des administrateurs indiquant si ceux-ci sont ou non détenteurs de droits réels et des *curriculi vitae* des personnes attestant de l'expertise requise par le projet et l'article 21 du projet précise quels documents doivent être présentés en vue de prouver qu'il est satisfait aux conditions que doivent remplir les candidats acquéreurs.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, imposent de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ⁷.

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu que l'avis de l'Autorité de protection des données n'a pas été demandé. Cette formalité devra donc encore être accomplie.

⁵ Article 3, alinéa 1^{er}, 1°, du projet.

⁶ Article 54, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code bruxellois du Logement.

⁷ Voir C.C., 14 janvier 2021, n° 2/2021, B.7.3.

FONDEMENT JURIDIQUE

6.1. Il ressort des premier, deuxième et troisième alinéas du préambule du projet que, d'une part, un fondement juridique est recherché dans l'article 2, § 1^{er}, 27°, et § 2, alinéa 1^{er}, 4°, et alinéa 3, du Code bruxellois du Logement et que, d'autre part, on invoque le pouvoir général d'exécution dont dispose le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 qui, aux termes de l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, s'applique par analogie à la Région de Bruxelles-Capitale).

À ce propos, il y a lieu de formuler les observations suivantes.

6.2. L'article 2, § 1^{er}, 27°, du Code bruxellois du Logement énonce qu'en vue de l'application de cette ordonnance, il y a lieu d'entendre par :

« 27° Alliance foncière régionale (Community land trust) : organisation sans but lucratif, agréée par le Gouvernement qui en détermine les conditions, qui a pour mission d'acquérir et gérer des biens immeubles bâtis ou non bâtis dans la Région de Bruxelles-Capitale en vue de créer aussi bien des habitations accessibles pour les ménages en état de précarité sociale que des équipements d'intérêt collectif, entre autres. L'alliance foncière régionale reste propriétaire des terrains mais transfère la propriété des bâtiments aux ménages via des droits réels démembrement. Elle détermine les règles de revente des bâtiments qui doivent permettre que ceux-ci restent toujours accessibles aux familles disposant d'un bas revenu. Pour les projets bénéficiant de subsides régionaux, ces règles doivent être approuvées par le Gouvernement; ».

L'article 2, § 2, alinéa 3, habilite le gouvernement à fixer les conditions de revenus et les loyers maximaux pour les logements acquisitifs sociaux notamment, à savoir :

« - le logement acheté dans le cadre d'un groupe d'épargne collective solidaire ;
- le logement sur lequel un ménage a acquis un droit réel dans le cadre d'une Alliance foncière régionale (Community land trust) »⁸.

6.3. Dans la mesure où l'article 2, § 1^{er}, 27°, du Code bruxellois du Logement habilite le gouvernement à déterminer les conditions auxquelles peut être agréée une organisation sans but lucratif comme CLT, il procure un fondement juridique à l'article 2 du projet, qui dispose que seule peut être agréée une ASBL, une fondation⁹ ou une organisation constituée de deux ou

⁸ Article 2, § 2, alinéa 1^{er}, 4°, du Code bruxellois du Logement.

⁹ L'attention du délégué ayant été attirée sur le fait que l'article 2, § 1^{er}, 27°, du Code bruxellois du Logement fait uniquement mention d'une ASBL, celui-ci a répondu :

« En effet, l'article 2, § 1^{er}, 27 du Code du logement version FR dispose : Alliance foncière régionale (Community land trust): organisation sans but lucratif, agréée par le Gouvernement qui (...) ;

L'expression 'organisation sans but lucratif' regroupe bien tant les associations que les fondations, eu égard à leur définition respective dans le Code des sociétés et des associations qui précise que ce type de personnes morales poursuit 'un but désintéressé' (article 1.2 pour les ASBL et 1 :3 pour les fondations) – il en va de même in fine pour la définition de ce type de personnes morales dans la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les fondations et les parties politiques européennes et les fondations politiques européennes, en vigueur lors de l'adoption de l'ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, y insérant la notion de CLT (article 1 de la loi du 27 juin 1921 pour les ASBL – article 27 pour les fondations).

Par contre, la version néerlandaise du Code du logement ne reprend pas le terme 'organisatie' mais 'vereniging' : Gewestelijke Grondalliantie (Community Land trust): vereniging zonder winstoogmerk, erkend door de Regering, die (...)

plusieurs de ces personnes morales, ainsi qu'à l'article 3 du projet qui impose des conditions d'agrément supplémentaires.

6.4. L'article 4, §§ 1^{er} à 5, du projet règle la procédure d'agrément de même que la durée de l'agrément. L'article 2, § 2, 27°, du Code bruxellois du Logement ne procure pas de fondement juridique à cet effet, mais pour cette disposition on peut assurément invoquer le pouvoir général d'exécution du gouvernement, combiné à cette disposition.

Il en va de même pour les articles 6 et 7 du projet, en ce que ces dispositions règlent la procédure de suspension et de retrait d'un agrément ainsi que le recours contre des décisions relatives à l'agrément.

6.5. L'article 4, § 6, du projet instaure un contrat de gestion que le gouvernement conclut avec les CLT agréés. L'article 5 du projet règle les droits et les devoirs des CLT agréés. Ces dispositions n'ont pas pour objet de régler les conditions de l'agrément ni la procédure d'agrément, mais plutôt les missions et le fonctionnement des CLT déjà *agréés*. Ni l'article 2, § 1^{er}, 27°, du Code bruxellois du Logement, ni aucune autre disposition, ne procure de fondement juridique à cet effet.

6.6.1. Les articles 8 à 18 du projet règlent les subsides aux CLT. Conformément à l'article 6, § 5, alinéa 6, du projet, un CLT bénéficie d'un subside facultatif limité pour le transfert de projets en cours et la propriété des terrains sur lesquels ils sont développés à la suite d'un retrait de l'agrément.

Bien que l'article 2, § 1^{er}, 27°, du Code bruxellois du Logement mentionne bel et bien les « projets bénéficiant de subsides régionaux », cette disposition ne comporte pas de délégation au gouvernement permettant de régler ces subsides. Il s'avère par ailleurs qu'il doit s'agir de subsides pour des projets, ce qui n'est pas le cas des subsides de fonctionnement prévus aux articles 14 et 15 du projet ni des subsides facultatifs dont fait état l'article 6, § 5, alinéa 6, du projet.

6.6.2. Interrogé sur le point de savoir quelles sont alors les dispositions qui procurent effectivement un fondement juridique au régime de subvention en projet, le délégué a répondu :

« L'article 2, § 1, 27° du Code prévoit que les CLT sont des organisations agréées dont les projets peuvent bénéficier de subventions régionales.

Conformément à l'article 15 de l'OOBCC c'est au Gouvernement qu'il appartient de déterminer ces subventions ».

Le projet AGRBC quant à lui reprend bien le terme générique 'organisation/organisatie' pour la définition du CLT (article 1,1°). La notion de CLT a été insérée par l'ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement. Le projet initial de cette ordonnance (reprenait bien, dans les versions FR et NL, le terme 'organisation/organisatie' (article 2, 30°), qui a ensuite été modifié uniquement dans la version NL en 'vereniging' après le rapport fait au nom de la Commission du Logement de la Rénovation Urbaine et l'adoption des amendements, sans qu'un amendement en ce sens n'ait été déposé semble-t-il.

Il s'agit donc selon nous d'une erreur dans la retranscription de l'ordonnance après le vote des amendements. Il résulte de ce qui précède que l'esprit du législateur était bien d'englober toutes les organisations sans but lucratif, en ce compris les fondations, et non uniquement de viser les ASBL. Une modification de la version NL de l'article 2, § 1^{er}, 27° s'impose donc à notre sens ».

Au vu de ce qui précède, on peut admettre qu'une fondation peut elle aussi être agréée comme CLT.

6.6.3. L'article 3, alinéa 3, de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes' s'énonce comme suit :

« À défaut d'une disposition de loi organique, il faut prévoir, pour chaque allocation inscrite au budget des dépenses, une disposition spéciale qui précise la nature de ladite allocation ».

En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, cette disposition a été complétée par l'article 15, cité par le délégué, de l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle', qui s'énonce en ces termes :

« Art. 15. Le budget général des dépenses définit, s'il y a lieu, les conditions relatives aux dépenses. À défaut d'une disposition reprise dans une loi ou ordonnance organique, il est prévu, dans le budget général des dépenses, que le Gouvernement est autorisé à octroyer les subventions facultatives inscrites expressément à charge des allocations de base figurant dans le tableau budgétaire et dont le code économique correspond à un transfert de revenus ou de capital sous forme de subside.

Ces subventions sont octroyées aux conditions fixées par le Gouvernement ».

Ces dispositions comportent une règle similaire à celle anciennement fixée par l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

Or, le Conseil d'État, section de législation, a observé à plusieurs reprises sur le fondement des dispositions précitées qu'un projet qui revêt un caractère permanent, ne peut se satisfaire, au titre de fondement juridique, d'une disposition budgétaire nécessairement annuelle ¹⁰.

6.6.4. Indépendamment du fait que le délégué n'indique pas de disposition de l'ordonnance budgétaire susceptible de procurer un fondement juridique ¹¹, force est de constater que le dispositif en projet revêt ce caractère permanent ¹² et qu'il ne saurait en conséquence trouver un fondement juridique dans une disposition budgétaire. Aussi les articles 8 à 18 du projet sont-ils dépourvus de tout fondement juridique.

¹⁰ Voir notamment l'avis C.E. 33.074/4 du 1^{er} mars 2002 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 mars 2002 'relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations ou regroupements d'associations œuvrant à un programme de développement local intégré en matière de rénovation urbaine', observation 2 ; l'avis C.E. 50.493/4 du 16 novembre 2011 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations ou regroupements d'associations œuvrant à un programme de développement local intégré en matière de rénovation urbaine durable', observation 1.

¹¹ Interrogé sur le point de savoir quel article (et quelle allocation de base) de l'ordonnance contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale comporte les subsides réglés dans le projet, le délégué a uniquement répondu : « Les arrêtés de subvention ont pour fondement juridique non seulement l'arrêté en projet mais aussi l'oobcc et l'ordonnance votant le budget. Les crédits seront, le cas échéant, prévus dans le projet d'ordonnance contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles Capitale, précisément sur une allocation de base en mission 25. Le projet d'ordonnance est voté chaque année par le Parlement de la RBC conformément à l'OOBCC ».

¹² À titre d'exemple, on peut se référer à l'article 9, § 2, du projet qui instaure un mécanisme d'indexation du coût maximum subsidiable.

6.7. Le chapitre 6 du projet règle les ventes des logements acquisitifs sociaux commercialisés par les CLT. Ainsi, il fixe notamment les conditions que doivent remplir les acquéreurs, dont celles liées aux revenus¹³ (article 20), il règle la preuve du respect de ces conditions (article 21) ainsi que les prix des logements vendus par les CLT (article 22).

Toutefois, l'article 2, § 2, alinéa 3, du Code bruxellois du Logement habilite uniquement le gouvernement à fixer les *conditions de revenus* et les loyers maximaux, notamment pour les logements acquisitifs sociaux commercialisés par les CLT. Cette disposition procure donc uniquement un fondement juridique aux conditions de revenus inscrites à l'article 20, § 1^{er}, 4°, et §§ 2, 3, 5 et 8, du projet, mais pas au reste de cette disposition ni aux articles 19 et 21 du projet. En ce qui concerne la réglementation des prix contenue à l'article 22 du projet, force est de constater qu'ainsi qu'il ressort du deuxième paragraphe de cette disposition, il s'agit de prix de vente et non de loyers, de sorte que l'article 2, § 2, alinéa 3, du Code bruxellois du Logement ne procure pas non plus de fondement juridique à cette disposition.

6.8. Le chapitre 7 du projet énonce les obligations des acquéreurs, parmi lesquelles le paiement d'une redevance pour l'utilisation du fonds (article 23), les conditions d'occupation et d'entretien du logement acquis (article 24), les conditions de mise en location (article 25) et la revente (article 26) du logement par les acquéreurs, ainsi que des règles en cas de décès de l'acquéreur (article 28)¹⁴.

Ni l'article 2, § 1^{er}, 27°, du Code bruxellois du Logement, ni l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, 4°, et alinéa 3, de ce même code ne procurent un fondement juridique à cet effet. En ce qui concerne plus précisément la revente du logement, il ressort au contraire de l'article 2, § 1^{er}, 27°, du Code bruxellois du Logement qu'il revient aux CLT de définir les règles de revente et que le gouvernement a uniquement le pouvoir d'approuver ces règles pour des projets qui bénéficient de subsides régionaux.

En conséquence, les dispositions inscrites au chapitre 7 sont dépourvues de fondement juridique.

6.9. Il en va de même pour les chapitres 8 et 9 du projet qui, dans la mesure où ils règlent le contrôle du respect des obligations inscrites au chapitre 7 et le recours contre les décisions des CLT, sont étroitement liés aux dispositions figurant dans ce chapitre.

6.10. Il y a lieu de conclure que seules quelques dispositions du projet sont pourvues d'un fondement juridique. Ces dispositions sont toutefois à ce point liées au reste du dispositif en projet qu'elles peuvent difficilement en être détachées.

¹³ Dans la mesure où, pour déterminer ce revenu, on prend uniquement en considération le montant net imposable des revenus professionnels (articles 1^{er}, 16°, du projet), on notera toutefois que ce montant ne constitue pas un critère pertinent permettant de déterminer la capacité contributive des candidats acquéreurs, étant donné qu'un certain nombre de revenus, comme les plus-values, sont exonérés (voir dans la sphère professionnelle : les articles 44 et 46 du CIR 92 ; dans la sphère privée : l'article 90, alinéa 1^{er}, 1°, dernier membre de phrase du CIR 92, combiné à l'article 90, alinéa 1^{er}, 8° et 10°, du CIR 92), alors qu'ils sont bel et bien pertinents pour déterminer la capacité contributive réelle des candidats acquéreurs.

¹⁴ En ce qui concerne l'article 27 du projet : voir l'observation 4.

Le projet ne pourra donc pas se concrétiser tant que le dispositif en projet dans son intégralité n'aura pas été pourvu d'un fondement juridique adéquat par le législateur régional. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État, section de législation, renonce à poursuivre l'examen du projet soumis pour avis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH