



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.269/3
van 14 april 2023

avis 73.269/3
du 14 avril 2023

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
uitvoering van de
stadsvernieuwingsopdrachten
van de Gewestelijke
Ontwikkelingsmaatschappij
voor het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'du
26 septembre 2013 relatif à
l'exercice des missions de
rénovation urbaine de la
Société de Développement
pour la Région de
Bruxelles-Capitale'

Op 16 maart 2023 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de uitvoering van de stadsvernieuwingsoopdrachten van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 april 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, 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 14 april 2023.

*

Le 16 mars 2023, 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'du 26 septembre 2013 relatif à l'exercice des missions de rénovation urbaine de la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 4 avril 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Yves DEPOORTER, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, 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 14 avril 2023.

*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de regering) strekt tot de wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013 ‘betreffende de uitvoering van de stadsvernieuwingsopdrachten van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ ten gevolge van de beheersovereenkomst die de regering heeft gesloten met de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna: GOMB) voor de periode van 2021 tot 2025.

Zo worden in dat besluit een aantal definities gewijzigd en ingevoegd (artikel 1 van het ontwerp) en wordt de opdracht van de GOMB gewijzigd (artikel 2). Voorts worden de verkoopprijs van middelgrote woningen en parkings (artikelen 3 en 4) en de voorwaarden voor de overdracht van parkeerplaatsen (artikelen 5 en 6) geregeld en worden de voorwaarden gewijzigd waaraan kopers moeten voldoen (artikelen 7 en 8), evenals de voorwaarden waaronder een koper de woning kan verhuren (artikel 9) of verkopen (artikelen 10 tot 12). De raad van bestuur van de GOMB wordt gemachtigd om af te wijken van de toegangs- en bewoningsvoorwaarden en om er nieuwe te creëren om innovatieve projecten te ontwikkelen (artikel 13).

Voorts wordt ook de regeling van het toezicht op de naleving van de toekenningsvoorwaarden en van de sancties gewijzigd (artikelen 14 en 15) en wordt de inhoud nader geregeld van het ontwerp van meerjareninvesteringsplan dat de GOMB moet opstellen (artikel 16). Ten slotte wordt de bestaande inwerkingtredingsbepaling opgeheven (artikel 17) en wordt de uitvoeringsbepaling vernummerd (artikel 18).

Het te nemen besluit treedt in werking tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 19).

RECHTSGROND

3.1. Blijkens de aanhef ervan wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 6, § 1, I, 4°, 20 en 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, artikel 36, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’, de artikelen 5 en 20, § 2, 1° en 2° (lees: eerste lid, 1° en 2°), van de ordonnantie van 20 mei 1999 ‘betreffende de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ en de artikelen 2, § 1, 4°, 133 en 145 van de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’ (hierna: de Brusselse Huisvestingscode).

3.2. Om een rechtsgrondentabel gevraagd, verklaarde de gemachtigde hierover niet te beschikken. Hij verwees naar de in de aanhef vermelde artikelen, maar voegde hieraan het volgende toe:

“Le préambule eut pu également viser l'article 9 de l'ordonnance du 20 mai 1999, qui établit que ‘Le Gouvernement et la SDRB concluent un contrat de gestion qui a pour objet les matières suivantes : (...)’ puisque l'article 32 de l'actuel contrat de gestion (cité in extenso au préambule) prévoit explicitement qu'un arrêté modifiant l'arrêté du 26/9/2013 devra être adopté.

Sauf indication contraire, la section de législation du CE n'a soulevé aucun problème de fondement légal lors de l'adoption de l'arrêté du 26 septembre 2013 (qu'il est ici proposé de modifier) ni de l'arrêté de 2006 qui lui précédait.”

3.3. Het gegeven dat de gemachtigde niet in staat blijkt te zijn een deugdelijke rechtsgrondentabel aan te leveren, moet ten eerste worden betreurd. Het identificeren van de correcte rechtsgrond is immers een intrinsiek onderdeel van het totstandkomingsproces van nieuwe regelgeving. Het wordt de Raad van State door de afwezigheid van een rechtsgrondentabel bijzonder moeilijk gemaakt om een van zijn kerntaken, namelijk het toezicht op de rechtsgrond – en dus de wettigheid – van ontwerpbesluiten, naar behoren te vervullen. De adviesaanvrager moet zelf ook meewerken aan die belangrijke controle.

Bovendien kan moeilijk worden voorgehouden dat de Raad State geen opmerkingen heeft gemaakt over de rechtsgrond voor het ontwerp dat heeft geleid tot het te wijzigen besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013. Integendeel, in advies 53.026/4 van 8 april 2013 besloot de Raad van State dat de rechtsgrondbezwaren van die aard waren dat het ontwerp grondig moest worden herzien.¹

3.4. In het voormelde advies 53.026/4 merkte de Raad van State op dat enkel artikel 20, § 2, eerste lid, 1° en 2°, en § 3, eerste lid, van de ordonnantie van 20 mei 1999 rechtsgrond bood voor het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013 en dat geen beroep kon worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering² om regels uit te vaardigen die geen rechtsgrond hebben of blootstaan aan kritiek in het licht van de ordonnantie van 20 mei 1999.³

Ofschoon inmiddels tien jaar zijn verstreken, moet worden vastgesteld dat dit thans nog steeds het geval is en dat de ordonnantiegever niet in bijkomende rechtsgronden heeft voorzien voor de regeling van de stadsvernieuwingsopdrachten van de GOMB. De in de aanhef vermelde bepalingen verhelpen dat euvel alleszins niet. Zo wordt in de in het eerste en tweede lid van de aanhef vermelde bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en van de bijzondere wet van 12 januari 1989 enkel de bevoegdheid van de gewesten inzake stadsvernieuwing en de werking van de regering geregeld. Het in het derde lid van de aanhef vermelde artikel 5 van de ordonnantie van 20 mei 1999 bevat geen machtiging aan de regering.

¹ Adv.RvS 53.026/4 van 8 april 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013, opmerking 3.

² Artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

³ Adv.RvS 53.026/4 van 8 april 2013, opmerkingen 1 en 3.

Wat de in het vierde lid van de aanhef vermelde artikelen van de Brusselse Huisvestingscode betreft, moet worden vastgesteld dat enkel artikel 145 ervan relevant is, maar dat de in die bepaling vervatte machtiging aan de regering om het bedrag van het inkomen vast te stellen in wezen niets toevoegt aan de gelijkaardige machtiging vervat in artikel 20, § 2, eerste lid, 2°, van de ordonnantie van 20 mei 1999.

3.5. Artikel 20, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 20 mei 1999 luidt:

“De Regering kent aan de GOMB subsidies toe voor de financiering van haar in artikel 5, § 1, bedoelde opdracht inzake stadsvernieuwing, en in het bijzonder voor de bouw van woningen die:

1° bestemd zijn voor verkoop of verhuur tegen een door de Regering bepaalde prijs maar die in geen geval de GOMB mag toelaten om winst te maken op de investeringen verricht om voornoemde woningen ter beschikking te stellen van derden;

2° rechtstreeks of door tussenkomst van een rechtspersoon toegankelijk zijn voor natuurlijke personen die voldoen aan de door de Regering vastgestelde voorwaarden. Deze voorwaarden betreffen de woonplaats, de inkomsten en de onroerende eigendommen van voornoemde natuurlijke personen evenals de verplichting voor de betrokkenen om tijdens een bepaalde termijn te voldoen aan regels met betrekking tot de vervreemding of verhuring van het onroerend goed.”

Artikel 20, § 3, eerste lid, van de ordonnantie van 20 mei 1999 luidt:

“De verleende subsidies dienen uitsluitend aangewend te worden voor woningbouwprojecten die zijn opgenomen in een meerjarig investeringsplan dat is goedgekeurd door de Regering en voldoet aan de door haar vastgestelde modaliteiten.”

Luidens artikel 145 van de Brusselse Huisvestingscode “wordt als middelgrote woning beschouwd, het onroerend goed dat volgens de voorwaarden gesteld door deze Code als hoofdverblijfplaats wordt verhuurd, overgedragen of verkocht aan een gezin waarvan het totale inkomen niet meer bedraagt dan een welbepaald bedrag dat door de Regering wordt vastgesteld”.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat er rechtsgrond is voor het ontwerp in zoverre het een van de in die bepalingen vermelde aangelegenheden regelt, namelijk de prijs waartegen woningen die gebouwd worden door de GOMB, verkocht of verhuurd mogen worden, de voorwaarden waaraan natuurlijke personen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de voormelde woningen of de nadere regels inzake het meerjareninvesteringsplan. De na te leven voorwaarden moeten bovendien betrekking hebben op de woonplaats, de inkomsten of de onroerende eigendommen van de personen in kwestie of de verplichting voor de betrokkenen om tijdens een bepaalde termijn te voldoen aan regels met betrekking tot de vervreemding of verhuring van het onroerend goed.

3.6. In de artikelen 3 en 4 van het ontwerp wordt de verkoopprijs geregeld van woningen en de erbij horende parkeerplaatsen. Die bepalingen vinden derhalve in beginsel rechtsgrond in artikel 20, § 2, eerste lid, 1°, van de ordonnantie van 20 mei 1999.

Het voorgaande gaat echter niet op voor het ontworpen artikel 4, tweede lid, eerste zin, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013 (artikel 4, § 3, van het ontwerp). Die bepaling betreft immers niet de prijs van parkeerplaatsen, maar voorziet in de mogelijkheid van gedeelde parkeerplaatsen. Bij gebrek aan rechtsgrond moet ze worden weggelaten uit het ontwerp.

3.7. In zoverre in de artikelen 6, 7, en 9 tot 12 van het ontwerp de voorwaarden worden bepaald waaraan de kopers moeten voldoen of de verplichtingen inzake vervreemding of verhuring worden geregeld, vinden die bepalingen – voor zover het gaat om voorwaarden die betrekking hebben op de woonplaats, de inkomsten of de onroerende eigendommen van de personen in kwestie – rechtsgrond in artikel 20, § 2, eerste lid, 2°, van de ordonnantie van 20 mei 1999 en, wat de inkomensvoorwaarden betreft, aanvullend in artikel 145 van de Brusselse Huisvestingscode.

In het ontworpen artikel 8, § 3, en § 6, eerste lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013 (artikel 7, §§ 3 en 4, van het ontwerp) wordt echter in een tijdelijke voorrang voorzien voor personen met kinderen ten laste of personen met een bijzondere behoefte of worden woningen voorbehouden aan personen met een handicap. Vermits die bepalingen geen voorwaarden inhouden die betrekking hebben op de woonplaats, de inkomsten of de onroerende eigendommen van de personen in kwestie, is er geen rechtsgrond voor en moeten ze worden weggelaten uit het ontwerp.

Voor artikel 14 van het ontwerp, dat in een attest voorziet waaruit blijkt dat is voldaan aan de voorwaarden voor de koper-bewoner, kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering, gelezen in samenhang met artikel 20, § 2, eerste lid, 2°, van de ordonnantie van 20 mei 1999.

3.8. Artikel 16 van het ontwerp, waarin de inhoud van het meerjareninvesteringsplan wordt geregeld, vindt rechtsgrond in artikel 20, § 3, eerste lid, van de ordonnantie van 20 mei 1999.

3.9. Voor de overige inhoudelijke bepalingen van het ontwerp, namelijk de artikelen 2, 5, 8, 13 en 15 ervan, is er geen rechtsgrond.

Wat artikel 2 van het ontwerp betreft, komt daar nog bij dat, zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt in advies 53.026/4 omtrent artikel 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013, tot wijziging waarvan artikel 2 van het ontwerp strekt, die bepaling niet in overeenstemming is met de regel vastgesteld in artikel 20, § 2, tweede lid, van de ordonnantie van 20 mei 1999 of ze er in ieder geval niet op afdoende wijze de toepassing van waarborgt.⁴

De mogelijkheid dat de raad van bestuur van de GOMB kan afwijken van de toegangs- en bewoningsvoorwaarden en er nieuwe kan creëren, waarin artikel 13 van het ontwerp voorziet, is dan weer in strijd met artikel 20, § 2, eerste lid, 2°, van de ordonnantie van 20 mei 1999. Uit die bepaling blijkt immers dat iedere bewoner van een woning waarvoor een

⁴ Zie adv.RvS 53.026/4 van 8 april 2013, opmerking 2.

subsidie wordt verleend, moet voldoen aan de voorwaarden betreffende de woonplaats, de inkomsten en de onroerende eigendommen die de regering vaststelt.⁵

Wat artikel 15 van het ontwerp betreft, moet worden vastgesteld dat enkel artikel 20, § 2, derde lid, van de ordonnantie van 20 mei 1999 in een sanctie voorziet voor de personen die een woning kopen of ze na aankoop vervreemden of verhuren zonder de in punt 2° van het eerste lid ervan gestelde voorwaarden in acht te nemen. Luidens die bepaling moeten die personen het gedeelte van de projectsubsidie bestemd voor de desbetreffende woning terugbetalen, vermeerderd met de wettelijke interest, berekend vanaf de datum waarop de authentieke koopakte is verleden. De sancties waarin artikel 15 van het ontwerp voorziet, zijn hier niet mee bestaande.

3.10. Er moet worden besloten dat de artikelen 2, 5, 7, §§ 3 en 4, 8, 13 en 15 van het ontwerp, evenals het ontworpen artikel 4, tweede lid, eerste zin, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013 (artikel 4, § 3, van het ontwerp), moeten worden weggelaten bij gebrek aan rechtsgrond. Die bepalingen worden hier niet nader onderzocht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. De Nederlandse en de Franse tekst van het opschrift stemmen niet overeen. Bovendien wordt er niet in bepaald dat het ontwerp strekt tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013. Het opschrift zou dan ook als volgt moeten luiden:

“Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013 betreffende de uitvoering van de stadsvernieuwingsopdrachten van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

Aanhef

5. De aanhef van het ontwerp moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontwerp.

⁵ Zie eerder reeds adv.RvS 34.934/4 van 17 maart 2003 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 juli 2003 ‘betreffende de toekenning van subsidies voor de stadsvernieuwingsopdracht van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, opmerking bij artikel 4.

Artikelen 17 en 18

6. Artikel 17 van het ontwerp strekt tot opheffing van artikel 26 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013. Ten gevolge hiervan vernummert artikel 18 van het ontwerp artikel 27 van het voormelde besluit.

Artikel 26 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013 regelt evenwel de inwerkingtreding van dat besluit. Die inwerkingtredebepaling is inmiddels uitgewerkt, zodat de opheffing ervan niets verandert aan de rechtsorde. Bijgevolg kan artikel 17 van het ontwerp beter worden weggelaten.

In ieder geval moet ten gevolge van de opheffing van die bepaling de daarop volgende bepaling niet worden vernummerd.⁶ Artikel 18 van het ontwerp moet dan ook worden weggelaten.

Artikel 19

7. Luidens artikel 19 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Vermits die bepaling een loutere bevestiging is van hetgeen reeds voortvloeit uit artikel 39 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 is ze overbodig en kan ze beter worden weggelaten uit het ontwerp.

*

⁶ Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, Raad van State, 2008, aanbeveling 125, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le gouvernement), soumis pour avis, a pour objet de modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 'relatif à l'exercice des missions de rénovation urbaine de la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale' consécutivement au contrat de gestion que le gouvernement a conclu avec la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : SDRB) pour la période de 2021 à 2025.

Ainsi, un certain nombre de définitions dans cet arrêté sont modifiées et insérées (article 1^{er} du projet) et la mission de la SDRB est modifiée (article 2). Par ailleurs, le projet règle le prix de vente des logements moyens et des parkings (articles 3 et 4) ainsi que les conditions de cession d'emplacements de parkings (articles 5 et 6) et modifie les conditions auxquelles les acquéreurs doivent satisfaire (articles 7 et 8), de même que les conditions auxquelles un acquéreur peut mettre le logement en location (article 9) ou le vendre (articles 10 à 12). Le conseil d'administration de la SDRB est habilité à déroger aux conditions d'accès et d'occupation et à en créer de nouvelles afin de développer des projets innovants (article 13).

En outre, le régime de contrôle du respect des conditions d'accès et le régime des sanctions sont également modifiés (articles 14 et 15) et le contenu du projet de plan pluriannuel d'investissement que la SDRB doit établir, est précisé (article 16). Enfin, la disposition d'entrée en vigueur existante est abrogée (article 17) et l'exécutoire est renuméroté (article 18).

L'arrêté envisagé entre en vigueur dix jours après sa publication au *Moniteur belge* (article 19).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Selon son préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans les articles 6, § 1^{er}, I, 4°, 20 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', les articles 5 et 20, § 2, 1° et 2° (lire : alinéa 1^{er}, 1° et 2°), de l'ordonnance du 20 mai 1999 'relative à la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale' et les articles 2, § 1^{er}, 4°, 133 et 145 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du Logement' (ci-après : le Code bruxellois du Logement).

3.2. Invité à fournir un tableau des fondements juridiques, le délégué a déclaré ne pas en disposer. Il a renvoyé aux articles mentionnés dans le préambule, mais a ajouté ce qui suit :

« Le préambule eut pu également viser l'article 9 de l'ordonnance du 20 mai 1999, qui établit que 'Le Gouvernement et la SDRB concluent un contrat de gestion qui a pour objet les matières suivantes : (...)' puisque l'article 32 de l'actuel contrat de gestion (cité in extenso au préambule) prévoit explicitement qu'un arrêté modifiant l'arrêté du 26/9/2013 devra être adopté.

Sauf indication contraire, la section de législation du CE n'a soulevé aucun problème de fondement légal lors de l'adoption de l'arrêté du 26 septembre 2013 (qu'il est ici proposé de modifier) ni de l'arrêté de 2006 qui lui précédait ».

3.3. Le fait que le délégué ne semble pas en mesure de fournir un tableau des fondements juridiques adéquat est fort regrettable. En effet, l'identification du fondement juridique correct est un élément intrinsèque du processus d'élaboration d'une nouvelle réglementation. En raison de l'absence d'un tableau des fondements juridiques, il est particulièrement malaisé pour le Conseil d'État de remplir correctement une de ses missions principales, à savoir le contrôle du fondement juridique – et, partant, de la légalité – de projets d'arrêté. Il convient que le demandeur d'avis collabore lui aussi à ce contrôle essentiel.

En outre, on peut difficilement soutenir que le Conseil d'État n'a pas formulé d'observations à propos du fondement juridique du projet qui est devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 à modifier. Au contraire, dans l'avis 53.026/4 du 8 avril 2013, le Conseil d'État a conclu que les objections relatives au fondement juridique étaient de nature à nécessiter une révision en profondeur du projet¹.

3.4. Dans l'avis 53.026/4 précité, le Conseil d'État a observé que seul l'article 20, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, et § 3, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 20 mai 1999 procurait un fondement juridique au projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 et que le pouvoir général d'exécution du gouvernement² ne pouvait pas être invoqué pour prendre des règles qui sont dépourvues de fondement juridique ou s'exposent à critique au regard de l'ordonnance du 20 mai 1999³.

Bien que dix années se soient écoulées depuis, force est de constater que tel est toujours le cas actuellement et que le législateur régional bruxellois n'a pas prévu de fondements juridiques complémentaires pour régler les missions de rénovation urbaine de la SDRB. Les dispositions mentionnées dans le préambule ne remédient pas, en tout état de cause, à cette lacune. Ainsi, les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 et de la loi spéciale du 12 janvier 1989, mentionnées aux premier et deuxième alinéas du préambule, règlent uniquement la compétence des régions en matière de rénovation urbaine et de fonctionnement du gouvernement. L'article 5 de l'ordonnance du 20 mai 1999, mentionné au troisième alinéa du préambule, ne contient pas d'habilitation au gouvernement. En ce qui concerne les articles du

¹ Avis C.E. 53.026/4 du 8 avril 2013 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013, observation 3.

² Article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980.

³ Avis C.E. 53.026/4 du 8 avril 2013, observations 1 et 3.

Code bruxellois du Logement visés au quatrième alinéa du préambule, il faut constater que seul son article 145 est pertinent, mais que la délégation permettant au gouvernement de fixer le montant des revenus, contenue dans cette disposition, n'ajoute en réalité rien à la délégation analogue contenue à l'article 20, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'ordonnance du 20 mai 1999.

3.5. L'article 20, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 20 mai 1999 s'énonce comme suit :

« Le Gouvernement octroie des subsides à la SDRB pour la réalisation de sa mission de rénovation urbaine visée à l'article 5, § 1^{er}, et spécialement pour la production de logements qui :

1^o sont destinés à être vendus ou loués à un prix fixé par le Gouvernement mais qui ne peut en aucun cas permettre à la SDRB de réaliser un profit sur les investissements consentis pour mettre ces logements à disposition de tiers ;

2^o sont accessibles, directement ou par l'intermédiaire d'une personne morale, à des personnes physiques satisfaisant aux conditions fixées par le Gouvernement. Ces conditions concernent la domiciliation, les revenus et le patrimoine immobilier dont jouissent ces personnes physiques ainsi que, pendant une période déterminée, l'adhésion de ces dernières à des conditions d'aliénation ou de location du bien immobilier ».

L'article 20, § 3, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 20 mai 1999 s'énonce comme suit :

« Les subsides octroyés doivent être affectés uniquement à des projets de production de logements définis dans un plan pluriannuel d'investissement approuvé par le Gouvernement et satisfaisant aux modalités qu'il fixe ».

Selon l'article 145 du Code bruxellois du Logement, « est considéré comme logement moyen, le bien immeuble d'habitation principale donné en location, cédé ou vendu, dans les conditions fixées par le présent Code, à un ménage dont l'ensemble des revenus n'excède pas un certain montant fixé par le Gouvernement ».

Il découle de ce qui précède que le projet s'appuie sur un fondement juridique dans la mesure où il règle une des matières visées dans ces dispositions, à savoir le prix auquel les logements produits par la SDRB peuvent être vendus ou loués, les conditions auxquelles des personnes physiques doivent satisfaire pour entrer en ligne de compte pour les logements précités ou les modalités relatives au plan pluriannuel d'investissement. Les conditions à respecter doivent en outre concerner la domiciliation, les revenus ou le patrimoine immobilier dont jouissent les personnes en question ou, pendant une période déterminée, l'adhésion de ces dernières à des conditions d'aliénation ou de location du bien immobilier.

3.6. Les articles 3 et 4 du projet règlent le prix de vente des logements et des emplacements de parking y affectés. Dès lors, ces dispositions trouvent en principe un fondement juridique dans l'article 20, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'ordonnance du 20 mai 1999.

Ce qui précède ne s'applique toutefois pas à l'article 4, alinéa 2, première phrase, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 (article 4, § 3, du projet). En effet, cette disposition ne concerne pas le prix d'emplacements de parking, mais prévoit la possibilité d'emplacements de parking mutualisés. À défaut de fondement juridique, elle doit être omise du projet.

3.7. Dans la mesure où les articles 6, 7, et 9 à 12 du projet déterminent les conditions auxquelles les acquéreurs doivent satisfaire ou règlent les obligations relatives à l'aliénation ou la location, ces dispositions – pour autant qu'il s'agisse de conditions relatives à la domiciliation, aux revenus ou au patrimoine immobilier des personnes concernées – trouvent un fondement juridique dans l'article 20, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'ordonnance du 20 mai 1999 et, en ce qui concerne les conditions de revenus, également dans l'article 145 du Code bruxellois du Logement.

Or, l'article 8, § 3, et § 6, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 (article 7, §§ 3 et 4, du projet) prévoit une priorité temporaire pour les personnes avec enfants à charge ou les personnes ayant des besoins particuliers, ou réserve des logements aux personnes handicapées. Dès lors que ces dispositions ne prévoient pas de conditions relatives à la domiciliation, aux revenus ou au patrimoine immobilier des personnes concernées, elles sont dénuées de fondement juridique et doivent être omises du projet.

En ce qui concerne l'article 14 du projet, qui prévoit un certificat attestant que les conditions pour l'acquéreur occupant sont remplies, on peut invoquer le pouvoir général d'exécution du gouvernement, combiné avec l'article 20, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'ordonnance du 20 mai 1999.

3.8. L'article 16 du projet, qui règle le contenu du plan pluriannuel d'investissement, trouve son fondement juridique dans l'article 20, § 3, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 20 mai 1999.

3.9. Les autres dispositions de fond du projet, à savoir ses articles 2, 5, 8, 13 et 15, sont dépourvues de fondement juridique.

En ce qui concerne l'article 2 du projet, il faut en outre tenir compte du fait que, comme le Conseil d'État l'a déjà relevé dans son avis 53.026/4 à propos de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013, que l'article 2 du projet tend à modifier, cette disposition ne s'accorde pas avec la règle fixée par l'article 20, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 20 mai 1999 ou, en tout cas, n'en garantit pas l'application à suffisance ⁴.

La possibilité pour le conseil d'administration de la SDRB de déroger aux conditions d'accès et d'occupation et d'en créer de nouvelles, prévue par l'article 13 du projet, est, quant à elle, contraire à l'article 20, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'ordonnance du 20 mai 1999. Il ressort en effet de cette disposition que tout occupant d'un logement pour lequel est octroyée une subvention doit satisfaire aux conditions relatives à la domiciliation, aux revenus et au patrimoine immobilier fixées par le gouvernement ⁵.

⁴ Voir avis C.E. 53.026/4 du 8 avril 2013, observation 2.

⁵ Voir déjà auparavant l'avis C.E. 34.934/4 du 17 mars 2003 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 'relatif à l'octroi de subsides pour la mission de rénovation urbaine de la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale', observation relative à l'article 4.

En ce qui concerne l'article 15 du projet, il faut constater que seul l'article 20, § 2, alinéa 3, de l'ordonnance du 20 mai 1999 prévoit une sanction pour les personnes qui acquièrent un logement ou qui après son acquisition l'aliènent ou le louent sans respecter les conditions fixées au 2° de son alinéa 1^{er}. Aux termes de cette disposition, ces personnes sont tenues de rembourser la quote-part du subside de projet affecté au logement concerné, augmenté du taux légal, calculé depuis la passation de leur acte authentique d'achat. Les sanctions prévues par l'article 15 du projet ne sont pas compatibles avec ce qui précède.

3.10. Force est de conclure que les articles 2, 5, 7, §§ 3 et 4, 8, 13 et 15 du projet, de même que l'article 4, alinéa 2, première phrase, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 (article 4, § 3, du projet), doivent être omis, faute de fondement juridique. Ces dispositions ne sont pas examinées plus avant dans le présent avis.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Les textes français et néerlandais de l'intitulé ne concordent pas. En outre, ils ne précisent pas que le projet vise à modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013. L'intitulé devrait dès lors s'énoncer comme suit :

« Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif à l'exercice des missions de rénovation urbaine de la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale ».

Préambule

5. On adaptera le préambule du projet aux observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique du projet.

Articles 17 et 18

6. L'article 17 du projet vise à abroger l'article 26 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013. En conséquence, l'article 18 du projet renumérote l'article 27 de l'arrêté précité.

Or, l'article 26 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 règle l'entrée en vigueur de cet arrêté. Cette disposition d'entrée en vigueur ayant entre-temps épuisé ses effets, son abrogation ne change rien à l'ordre juridique. Par conséquent, mieux vaudrait omettre l'article 17 du projet.

En tout état de cause, l'abrogation de cette disposition n'implique pas la renumérotation de la disposition qui la suit ⁶. L'article 18 du projet doit dès lors être omis.

Article 19

7. Selon l'article 19 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur dix jours après sa publication au *Moniteur belge*. Cette disposition n'étant qu'une simple confirmation de ce qui découle déjà de l'article 39 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, elle est superflue et devrait être distraite du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁶ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 125, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).