



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.531/3
van 11 juli 2013

avis 53.531/3
du 11 juillet 2013

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van het
besluit van 30 november 2006
tot organisatie van het fonds
van Openbaar Beheersrecht'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'arrêté du 30 novembre 2006
organisant le fonds Droit de
gestion publique'

Op 11 juni 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het besluit van 30 november 2006 tot organisatie van het fonds van Openbaar Beheersrecht’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 juli 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juli 2013.

*

Le 11 juin 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant l'arrêté du 30 novembre 2006 organisant le fonds Droit de gestion publique’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 2 juillet 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juillet 2013.

*

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 EN BEPERKING VAN HET ONDERZOEK

2. Artikel 2, 14°, van de ordonnantie van 12 december 1991 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’, laatst gewijzigd bij ordonnantie van 30 mei 2013, voorziet in de oprichting van een Fonds openbaar beheersrecht (hierna: fonds). Daarin wordt bepaald dat de middelen van het fonds moeten worden aangewend voor tegemoetkomingen, in de vorm van leningen, aan de openbare vastgoedbeheerders bedoeld in artikel 2, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’ (hierna: Huisvestingscode) met als doel de woningen, bedoeld in artikel 18 van de Huisvestingscode, opnieuw op de markt te brengen. Die leningen worden toegekend om de kosten te dekken voor de uitvoering van de renovatiewerken van de woningen die het voorwerp uitmaken van een openbaar beheersrecht en ze moeten in principe over een duur van negen jaar terugbetaald worden. Die termijn kan echter worden verlengd “overeenkomstig artikel 21, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode”.

Het laatste lid van het voormelde artikel 2, 14°, bevat volgende delegatie aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering:

“De Regering bepaalt het toegelaten maximumbedrag voor de renovatiewerken, het tegemoetkomingspercentage dat kan variëren naargelang van de geografische ligging van de woning en de praktische regels voor de toekenning van deze leningen.”¹

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot wijziging van het besluit van Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 november 2006 ‘tot organisatie van het fonds van Openbaar Beheersrecht’, met het oog op het stimuleren van het renoveren van die woningen door openbare vastgoedbeheerders. Dat gebeurt door het deel van de kosten van de werken dat kan worden geleend respectievelijk te verhogen van 80% tot 90% voor de gevallen opgesomd in artikel 4, § 2, van het besluit van 30 november 2006 en van 50% tot 70% in de andere gevallen (artikelen 1 en 2 van het ontwerp). Daarnaast wordt in de mogelijkheid voorzien om de termijn voor de terugbetaling van die leningen te verlengen overeenkomstig artikel 21, § 2, van de Huisvestingscode (artikel 3 van het ontwerp).

¹ Uit de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 20 juli 2006 ‘houdende wijziging van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen’ (*Parl.St.* Br.Parl. 2005-06, nrs. A-286/1 en A-286/2; *Hand.* Br.Parl. 2005-06, 14 juli 2006) kan de oorsprong van die bepaling niet worden opgemaakt, en evenmin dat ze door het Parlement zou zijn aangenomen.

4. Over de artikelen 1 en 2 van het ontwerp is reeds advies uitgebracht op 3 juli 2012.² Wat die artikelen betreft kan dan ook worden volstaan met een verwijzing naar dat advies.

RECHTSGROND

5. Voor de bespreking van de rechtsgrond voor artikel 3 van het ontwerp, wordt verwezen naar randnummer 9.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het vierde lid van de aanhef (dat het derde wordt)³ zal naar beide adviezen van de Raad van State (advies 51.548/3 en dit advies) verwezen dienen te worden.

Artikel 3

7. Het nieuwe lid dat met artikel 3 van het te nemen besluit wordt toegevoegd aan artikel 5 van het besluit van 30 november 2006, is een bijna letterlijke transcriptie van artikel 21, § 2, tweede lid, van de Huisvestingscode:

² Adv.RvS 51.548/3 van 3 juli 2012 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het besluit van 30 november 2006 tot organisatie van het fonds van Openbaar Beheersrecht’.

³ In advies 51.548/3 is immers opgemerkt dat de artikelen 18 tot 22 van de Huisvestingscode geen rechtsgrond bieden, zodat het tweede lid van de aanhef dient te vervallen.

nieuw tweede lid van artikel 5 van het besluit van 30 november 2006

De in het vorige lid bedoelde periode van negen jaar kan worden verlengd overeenkomstig artikel 21 §2, van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode, met het aantal maanden dat nodig is om ervoor te zorgen dat de overeenkomstig de bepalingen van artikel 19, lid 3, 1°, van de voornoemde ordonnantie berekende huurprijzen alle kosten dekken die voortkomen uit het in artikel 19, lid 3, 4°, wanneer na afloop van deze periode van negen jaar de openbare vastgoedoperator deze kosten niet heeft terugbetaald gekregen, hetzij door het ontvangen van de huurprijzen, zoals aangegeven in artikel 21 § 3 van de voornoemde ordonnantie, hetzij door de terugbetaling van het saldo van deze kosten door de houder van zakelijke rechten, als bedoeld in artikel 22, §1, van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode.

artikel 21, § 2, tweede lid, van de Huisvestingscode

De in het vorige lid bedoelde periode van negen jaar kan verlengd worden met het aantal maanden dat nodig is opdat de huurgelden berekend volgens de bepalingen van artikel 19, derde lid, 1° alle kosten dekken die voortvloeien uit het openbaar beheersrecht en bedoeld in artikel 19, derde lid, 4°, als de openbare vastgoedbeheerder, op het einde van die periode van negen jaar, die kosten niet is terugbetaald, hetzij door de inning van huurgelden zoals vermeld in § 3, hetzij door de terugbetaling van het saldo van die kosten door de houder van zakelijke rechten zoals bedoeld in artikel 22, § 1.

8. Toch is de draagwijdte van beide bepalingen enigszins verschillend.

Artikel 21, § 2, tweede lid, van de Huisvestingscode heeft betrekking op het verlengen van de termijn waarvoor de openbaar vastgoedbeheerder het recht krijgt om de woning te verhuren, terwijl het ontworpen artikel 5, tweede lid, betrekking heeft op de verlenging van de maximale termijn binnen dewelke de openbare vastgoedbeheerder aan het fonds de toegekende leningen dient terug te betalen.

Beide termijnen zijn op negen jaar bepaald, wat normaal overeenstemt met de termijn nodig om de kosten terugbetaald te krijgen. Indien dit niet het geval is, kunnen ze worden verlengd.

9. Ook voor artikel 3 van het ontwerp, wordt de rechtsgrond derhalve geboden door artikel 2, 14°, van de ordonnantie van 12 december 1991, inzonderheid door het laatste lid ervan.

10. Vraag is evenwel wat de toegevoegde waarde van de nieuwe bepaling is. Uit artikel 2, 14°, van de ordonnantie van 12 december 1991 volgt immers reeds dat de termijn voor de terugbetaling van de leningen kan worden verlengd overeenkomstig artikel 21, § 2, “eerste” (lees: tweede) lid, van de Huisvestingscode.

Om verwarring en rechtsonzekerheid te vermijden, verdient het aanbeveling om ofwel artikel 3 van het ontwerp te schrappen, ofwel het nieuw in te voegen lid als volgt te stellen:

“Overeenkomstig artikel 2, 14°, van de ordonnantie kan de in het vorige lid bedoelde periode van negen jaar worden verlengd.”

*

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 ET LIMITATION DE L'EXAMEN

2. L'article 2, 14°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 'créant des fonds budgétaires', modifié en dernier lieu par l'ordonnance du 30 mai 2013, prévoit la création d'un Fonds droit de gestion publique (ci-après : le fonds). Il dispose que les moyens du fonds doivent être affectés à des aides, sous forme de prêts, aux opérateurs immobiliers publics visés à l'article 2, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du logement' (ci-après : le Code du logement), ayant comme objectif la remise sur le marché de biens [logements] visés à l'article 18 du Code du logement. Ces prêts sont accordés afin de couvrir les frais d'exécution des travaux de rénovation de logements faisant l'objet d'un droit de gestion publique et doivent être en principe remboursés sur une durée de neuf ans. Ce délai peut toutefois être prolongé « conformément à l'article 21, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement ».

Le dernier alinéa de l'article 2, 14°, précité accorde la délégation suivante au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale :

« Le Gouvernement détermine le montant maximum autorisé pour les travaux de rénovation, le pourcentage d'intervention qui peut varier en fonction de la situation géographique du logement ainsi que les modalités pratiques d'octroi de ces prêts »¹.

3. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2006 'organisant le fonds Droit de gestion publique', en vue d'encourager la rénovation de ces logements par des opérateurs immobiliers publics. À cet effet, la part des frais des travaux qui peut être prêtée est portée respectivement de 80% à 90% pour les cas énumérés à l'article 4, § 2, de l'arrêté du 30 novembre 2006, et de 50% à 70% dans les autres cas (articles 1^{er} et 2 du projet). En outre, le projet prévoit la possibilité de prolonger le délai de remboursement de ces prêts, conformément à l'article 21, § 2, du Code du logement (article 3 du projet).

¹ Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 20 juillet 2006 'modifiant l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2005-06, n^{os} A-286/1 et A-286/2 ; *Ann. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2005-06, 14 juillet 2006) ne permettent pas d'établir l'origine de cette disposition, ni d'en déduire qu'elle aurait été adoptée par le Parlement.

4. Un avis a déjà été donné le 3 juillet 2012 sur les articles 1^{er} et 2 du projet ². S'agissant de ces articles, une référence à cet avis peut dès lors suffire.

FONDEMENT JURIDIQUE

5. En ce qui concerne l'examen du fondement juridique de l'article 3 du projet, on se reportera au point 9.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le quatrième alinéa du préambule (qui devient le troisième alinéa) ³ devra viser les deux avis du Conseil d'État (l'avis 51.548/3 et le présent avis).

Article 3

7. Le nouvel alinéa, que l'article 3 de l'arrêté envisagé ajoute à l'article 5 de l'arrêté du 30 novembre 2006, est une transcription quasi littérale de l'article 21, § 2, alinéa 2, du Code du logement :

² Avis C.E. 51.548/3 du 3 juillet 2012 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du 30 novembre 2006 organisant le fonds Droit de gestion publique'.

³ L'avis 51.548/3 a en effet observé que les articles 18 à 22 du Code du logement ne procurent pas de fondement juridique, de sorte que le deuxième alinéa du préambule doit être supprimé.

nouvel alinéa 2 de l'article 5 de l'arrêté du 30 novembre 2006

La période de neuf ans visée à l'alinéa précédent peut être prolongée, conformément à l'article 21 § 2 alinéa 1^{er} de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, du nombre de mois nécessaires pour que les loyers calculés selon les dispositions prévues à l'article 19, alinéa 3, 1°, de l'ordonnance précitée couvrent l'ensemble des frais engendrés par le droit de gestion publique visés l'article 19, alinéa 3, 4° lorsque, au terme de cette période de neuf ans, l'opérateur immobilier public n'a pas été remboursé de ces frais, soit par la perception des loyers comme indiqué à l'article 21 § 3 de l'ordonnance précitée, soit par le remboursement par le titulaire de droits réels du solde de ces frais, comme prévu à l'article 22, § 1^{er} de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement.

article 21, § 2, alinéa 2, du Code du logement

La période de neuf ans visée à l'alinéa précédent peut être prolongée du nombre de mois nécessaires pour que les loyers calculés selon les dispositions prévues à l'article 19, alinéa 3, 1°, couvrent l'ensemble des frais engendrés par le droit de gestion publique visés à l'article 19, alinéa 3, 4°, lorsque, au terme de cette période de neuf ans, l'opérateur immobilier public n'a pas été remboursé de ces frais, soit par la perception des loyers comme indiqué au § 3, soit par le remboursement par le titulaire de droits réels du solde de ces frais, comme prévu à l'article 22, § 1^{er}.

8. Toutefois, la portée des deux dispositions est quelque peu différente.

L'article 21, § 2, alinéa 2, du Code du logement porte sur le prolongement du délai pour lequel l'opérateur immobilier public obtient le droit de louer le logement, tandis que l'article 5, alinéa 2, en projet, porte sur le prolongement du délai maximal dans lequel l'opérateur immobilier public doit rembourser au fonds les prêts octroyés.

Ces deux délais sont fixés à neuf ans, ce qui correspond normalement au délai nécessaire au remboursement des frais. Dans le cas contraire, ils peuvent être prolongés.

9. Par conséquent, l'article 3 du projet trouve lui aussi son fondement juridique dans l'article 2, 14°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991, plus précisément dans son dernier alinéa.

10. La question se pose toutefois de savoir quelle est la valeur ajoutée de la nouvelle disposition. En effet, il résulte déjà de l'article 2, 14°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 que le délai de remboursement des prêts peut être prolongé conformément à l'article 21, § 2, alinéa « 1^{er} » (lire : 2), du Code du logement.

Afin d'éviter toute confusion et toute insécurité juridique, il est recommandé soit de supprimer l'article 3 du projet, soit de formuler le nouvel alinéa à insérer comme suit :

« Conformément à l'article 2, 14°, de l'ordonnance, la période de neuf ans visée à l'alinéa précédent peut être prolongée ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT