RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 63.994/1/V
van 19 september 2018

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot vaststelling van de toekenningsvoorwaarden en de procedureregels die op de BGHM, de OVM’s, de gemeenten en de OCMW’s van toepassing zijn en die onlosmakelijk verbonden zijn met de financiering van aankoop- en ontwikkelingsprojecten van woningen, evenals met projecten voor afbraak van gebouwen en heropbouw van woningen en dat het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 februari 2016 vervangt’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 63.994/1/V
du 19 septembre 2018

sur

un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘fixant les conditions d’octroi et les règles de procédures applicables à la SLRB, aux SISP, communes et CPAS, et propres au financement des projets d’acquisition et de développement de logements ainsi que des projets de démolition d’immeubles et de reconstruction de logements remplaçant l’Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 février 2016’

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡

Op 20 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 5 september 2018,(*) en nogmaals verlengd tot 19 september 2018, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot vaststelling van de toekenningsvoorwaarden en de procedureregels die op de BGHM, de OVM's, de gemeenten en de OCMW's van toepassing zijn en die onlosmakelijk verbonden zijn met de financiering van aankoop- en ontwikkelingsprojecten van woningen, evenals met projecten voor afbraak van gebouwen en heropbouw van woningen en dat het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 februari 2016 vervangt'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 11 september 2018. De kamer was samengesteld uit Chantal BAMPS, staatsraad, voorzitter, Jan CLEMENT en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, 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 Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 september 2018.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡

Le 20 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 5 septembre 2018[(*)], et encore prorogé jusqu'au 19 septembre 2018, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'fixant les conditions d'octroi et les règles de procédures applicables à la SLRB, aux SISP, communes et CPAS, et propres au financement des projets d'acquisition et de développement de logements ainsi que des projets de démolition d'immeubles et de reconstruction de logements remplaçant l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 février 2016'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 11 septembre 2018. La chambre était composée de Chantal BAMPS, conseiller d'État, président, Jan CLEMENT et Wouter PAS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, 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 Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 septembre 2018.

*

(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp betreft projecten voor de ontwikkeling van woningen (artikel 1 van het ontwerp) en het strekt ertoe de nadere regels te bepalen voor:

- een subsidie die het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kan toekennen aan de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (hierna: BGHM) voor de financiering van de kosten voor de aankoop van onroerende goederen of van de ontwikkeling van een woningproject[1],

- een subsidie die de BGHM kan toekennen aan een openbare vastgoedmaatschappij (hierna: OVM), een gemeente of een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna: OCMW) voor de financiering van de kosten voor de aankoop van onroerende goederen en ontwikkeling van een woningproject en aan een OVM voor de financiering van de kosten voor de afbraak en de heropbouw van gebouwen met woningen die haar toebehoren.

Het ontwerp regelt de financiering (artikel 2) en het voorwerp van de subsidies (artikelen 3 en 4), de berekening ervan (artikelen 5 en 6), de toekenningsvoorwaarden (artikelen 7 en 8) en de procedureregels, dit laatste wat betreft de subsidies aan de OVM's, de gemeenten en de OCMW's (artikelen 9 tot 14).

Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 februari 2016 'tot vaststelling van de toekenningsvoorwaarden en de procedureregels van toepassing op de BGHM, de OVM's, de gemeenten en de OCMW's in verband met de financiering van projecten tot aankoop, onteigening, herstel, afbraak en heropbouw van woningen', wordt ingetrokken. (artikel 15)

Het voorliggend ontwerp is bedoeld in werking te treden op de dag van de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad. (artikel 16)

3.1. Volgens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', in artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen', in de artikelen 53 en 179 tot 181 van de ordonnantie van 17 juli 2003 'houdende de

[1] In de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (eerste lezing) staat het volgende te lezen: "De formulering van het gewijzigde besluit omvat het begrip 'ontwikkeling van woningen' om de financiering niet langer te beperken tot projecten die de vorm aannemen van herstel van verouderde gebouwen en de financiering van andere projectvormen mogelijk te maken zoals de bouw van nieuwe gebouwen of de uitbreiding van herstelde gebouwen".

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡

Brusselse Huisvestingscode' (hierna: de Brusselse Huisvestingscode) en in de ordonnantie van 5 maart 2009 'betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems'.

Hierbij dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

3.2. Luidens artikel 3, § 1, van het ontwerp kan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een subsidie toekennen aan de BGHM voor de financiering van de kosten voor de aankoop van onroerende goederen en van de ontwikkeling van woningprojecten.

Artikel 53, § 1, van de Brusselse Huisvestingscode bepaalt dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan de BGHM de bedragen toekent die noodzakelijk zijn om haar maatschappelijk doel te verwezenlijken en haar taken uit te voeren.

Luidens artikel 42 van diezelfde Huisvestingscode is de BGHM belast met de volgende taken:

> "1° 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, oprichten of renoveren, voor zover de OVM's hun programma niet uitvoeren. De BGHM vertrouwt het beheer van deze woningen of gebouwen of delen van gebouwen toe aan de OVM's of draagt dat beheer aan hen over. Ze kan evenwel het beheer zelf uitoefenen zolang de akte van het mandaat of de overdracht aan de genoemde OVM's niet is opgemaakt;
>
> 2° onroerende goederen aankopen, erop bouwen, ze inrichten, renoveren, beheren, verkopen, gesplitste zakelijke rechten afstaan, ze verhuren en bezwaren met erfdienstbaarheden en lasten. De BGHM moet erop toezien dat criteria inzake architectuur en ruimtelijke ordening worden uitgewerkt die een harmonieus samenleven kunnen waarborgen in en rond de woningen. De aankoop-, bouw- en renovatieprogramma's worden ter goedkeuring aan de Regering voorgelegd;
>
> (...)
>
> 10° met de voorafgaande goedkeuring van de Regering, alle andere handelingen verrichten die samenhangen met deze die in de Code worden opgesomd
>
> (...)."

Vermits de subsidie waarin artikel 3 van het ontwerp voorziet, bestemd is voor de financiering van de kosten voor de aankoop van onroerende goederen of de ontwikkeling van woningprojecten, kan worden aangenomen dat het gaat om bedragen die noodzakelijk zijn voor de taken van de BGHM.

Bijgevolg kan artikel 3 van het ontworpen besluit worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering, gelezen in samenhang met artikel 53 van de Brusselse Huisvestingscode. Dezelfde rechtsgrond geldt voor de bepalingen van het ontwerp welke betrekking hebben op de toekenningsvoorwaarden en de berekeningswijze van de betrokken subsidies.

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡

3.3. Luidens artikel 4 van het ontwerp kan de BGHM een subsidie toekennen aan een OVM, een gemeente of een OCMW voor de financiering van de kosten voor de aankoop van onroerende goederen en de ontwikkeling van woningsprojecten. en aan een OVM voor de financiering van de kosten voor de afbraak en de heropbouw van gebouwen die haar toebehoren.

Zoals blijkt uit de rechtsgrondtabel die door de gemachtigde werd bezorgd, betreffen die subsidies tegemoetkomingen als bedoeld bij de artikelen 176, 177 en 178 van de Brusselse Huisvestingscode.

Luidens die bepalingen kan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een tegemoetkoming toestaan voor de verwerving of de onteigening en de volledige of de gedeeltelijke afbraak van ongezonde onverbeterbare woningen, hetzij alleenstaande woningen, hetzij een geheel van woningen, hetzij gebouwen die niet voor huisvesting bestemd zijn, die deel uitmaken van een geheel van onverbeterbare woningen die ongezond zijn wegens hun omgeving of niet te verzoenen met een rationele ruimtelijke ordening, voor de verwerving of de onteigening van gezonde verbeterbare woningen of van gezonde woningen die echter functioneel onaangepast zijn, alsook voor de sanering, de verbetering en de aanpassing hiervan, voor de verwerving van verlaten woningen die toebehoren aan natuurlijke personen of rechtspersonen en die na renovatie in hoofdzaak voor huisvesting bestemd zijn, en voor de renovatie van alleenstaande, ongezonde of functioneel onaangepaste woningen en voor de afbraak van ongezonde of bouwvallige alleenstaande woningen, gevolgd door onmiddellijke heropbouw, waarvan de gemeenten, de O.C.M.W.'s en de OVM's eigenaar zijn.

Voor zover de subsidies waarin artikel 4 voorziet tegemoetkomingen betreffen als bedoeld bij de voormelde artikelen 176 tot 178 van de Brusselse Huisvestingscode, hetgeen in artikel 4 van het ontwerp zou moeten worden bepaald, dan zou dat artikel en de bepalingen van het ontwerp die op deze subsidies betrekking hebben rechtsgrond kunnen vinden in de artikelen 179, 180 en 181 van de Brusselse Huisvestingscode, waarbij de regering wordt gemachtigd om de toekenningsprocedure, de toekenningsvoorwaarden, de werken waarvoor de tegemoetkoming wordt toegekend en de berekeningswijze van de betrokken tegemoetkomingen te bepalen.

In de voormelde bepalingen van de Brusselse Huisvestingscode wordt evenwel gewag gemaakt van tegemoetkomingen die het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kan toekennen aan de OVM's, de gemeenten, de OCMW's en de verenigingen van gemeenten. Luidens artikel 4 van het ontwerp worden de subsidies daarentegen toegekend door de BGHM aan de OVM's, de gemeenten en de OCMW's.

Gevraagd of artikel 4 van het ontwerp gelet hierop bestaanbaar is met de voormelde bepalingen van de Brusselse Huisvestingscode, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

> "Tout projet de réhabilitation ou de construction ainsi que son financement est soumis à la décision du Gouvernement.

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡

Dès lors, nous proposons d'ajouter l'élément suivant à l'art. 4 §1er afin de s'aligner aux dispositions du Code du Logement :

« Dans les limites des moyens budgétaires propres au financement de la production de logement, la SLRB peut accorder, moyennant l'accord du Gouvernement, un subside à : (…) ».”

Hieruit lijkt voort te vloeien dat de BGHM mits akkoord van de regering aan de OVM's, de gemeenten en de OCMW's kredieten kan verlenen. Uit artikel 12 van het ontwerp vloeit overigens voort dat de regering, na advies van de raad van bestuur van de BGHM, beslist over de projecten. Bijgevolg kan worden aanvaard dat de subsidies door de BGHM worden toegekend, en niet rechtstreeks door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

3.4. In zoverre in het vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar de ordonnantie van 5 maart 2009 dient te worden opgemerkt dat deze ordonnantie geen relevante machtiging aan de regering bevat en bijgevolg geen rechtsgrond biedt voor de ontworpen regeling.

VORMVEREISTEN

4. Gevraagd of het ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Le projet n'a pas été communiqué à la Commission dans le cadre de la législation relative aux aides d'état. Nous estimons ne pas être soumis à cette obligation pour les raisons suivantes :

1) Concernant les Communes, CPAS, il s'agit d'une émanation de l'Etat, d'une décentralisation de celui-ci.

2) La SLRB est un organisme de type B qui a été récemment consolidé (d'un point de vue budgétaire). Lorsque le Gouvernement prévoit un budget pour la SLRB, on ne parlera pas d'aide d'Etat.

3) Concernant les SISP, nous estimons les conditions tirées de la législation européenne et mises en évidences par l'Arrêt Altmark afin que les compensations accordées par les autorités étatiques à des entreprises exécutant pour elles des obligations de service public ne constituent pas des aides d'Etat, et sont remplies en l'espèce. En effet, (...) les activités des SISP (et de la SLRB) doivent selon nous rentrer dans la qualification de 'service social d'intérêt général'. Cette notion a fait l'objet d'une Communication de la Commission européenne en 2006 dans laquelle la Commission considère de tels services sociaux d'intérêt général peuvent faire l'objet de compensations financières par les autorités étatiques qui ne constituent pas des aides d'Etat dès lors que les conditions établies dans l'arrêt Altmark sont respectées. Parmi les services sociaux visés par la Communication de 2006, on retrouve 'le logement social', qui procure un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés.”

In het advies 58.548/3 van 31 december 2015 over het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 februari 2016 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt dat het raadzaam lijkt om hetzij het ontwerp aan te melden bij de Europese Commissie, hetzij een beroep te doen op de vrijstellingsregeling vervat in besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 'betreffende de toepassing van

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡

artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen' om te verantwoorden dat het ontwerp is vrijgesteld van de verplichting tot voorafgaande aanmelding bedoeld in artikel 108, derde lid, van het VWEU, opdat het ontwerp zou zijn vrijgesteld van aanmelding, het evenwel vereist is dat voldaan is aan alle voorwaarden die zijn bepaald in de artikelen 4 tot 6 van besluit 2012/21/EU van de Commissie en dat de stellers van het ontwerp dienen na te gaan of dit het geval is. Alleszins dient, overeenkomstig artikel 4, f), van besluit 2012/21/EU van de Commissie, hetzij in het ontwerp, hetzij in de subsidiebesluiten, te worden verwezen naar dat besluit. Aan die opmerking wordt thans opnieuw herinnerd.

5. Luidens artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 8 december 2016 'betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' evalueert elke minister en staatssecretaris elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akten vanuit het oogpunt van handistreaming. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap, dan geeft de minister of staatssecretaris dat aan in een nota aan de regering en stelt correctiemaatregelen voor indien nodig, waarbij hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt.

Gevraagd of voorliggend ontwerp werd geëvalueerd vanuit het oogpunt van de handistreaming, antwoordde de gemachtigde:

> "Pour tous projets immobiliers (acquisition, construction et réhabilitation) dans le cadre du programme « Alliance Habitat », un pourcentage de logements est dédié aux personnes handicapées.
>
> Ce pourcentage de logements pour PMR est prévu par la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 portant sur le cadre financier pluriannuel amplifiant la réponse publique en matière de logement.
>
> Dès lors, nous proposons d'insérer une phrase au préambule faisant référence à l'article 4 § 3 de l'ordonnance du 8 décembre 2016.
>
> Cette formalité sera accomplie pour la 3ème lecture et sera libellée de la manière suivante :
>
> > « Vu l'évaluation au regard du principe de handistreaming, telle que visée à l'article 4, § 3 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale; »
> >
> > « Gezien de evaluatie vanuit het oogpunt van handistreaming, zoals beoogd in artikel 4, § 3 van de ordonnantie van 8 december 2016 betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; ».''

Een verwijzing naar de nakoming van deze verplichte vormvereiste moet worden opgenomen in de aanhef van het ontwerp in de door de gemachtigde vermelde zin.

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

6. Het is niet duidelijk welke bepalingen van hoofdstuk 4 van titel II en van hoofdstuk 1 van titel III van het ontwerp van toepassing zijn op de subsidie bedoeld in artikel 3 van het ontwerp en welke op de subsidies bedoeld in artikel 4 van het ontwerp.

Het ontwerp dient op beide punten te worden verduidelijkt.

Aanhef

7.1. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub 3.4* in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

Het vierde lid van de aanhef dient te worden geschrapt, aangezien de aldaar vermelde ordonnantie geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit.

7.2. De overwegingen in het zeventiende tot het tweeëntwintigste lid van de aanhef, alsook het drieëntwintigste lid ervan, hebben enkel tot doel de context van het ontwerp aan te geven. Vermits het ontworpen besluit niet uitdrukkelijk moet worden gemotiveerd, is het geenszins verplicht deze overwegingen op te nemen. Integendeel, gelet op de omvang en het aantal ervan, verzwaren die overwegingen de aanhef aanzienlijk en kunnen ze beter worden weggelaten of in een verslag aan de regering worden opgenomen.[2]

7.3. In het twaalfde en vijftiende lid van de aanleg dient de datum van respectievelijk het begrotingsakkoord en het advies van de Adviesraad voor Huisvesting te worden vermeld.

7.4. Het zestiende lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State met betrekking tot het in artikel 15 van het ontwerp opgeheven besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 februari 2016 dient te worden geschrapt.

Artikel 1

8. In artikel 1, tweede lid, 9°, van het ontwerp wordt verwezen naar "het besluit van 4 september 2003 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering". Men vermelde het besluit met volledig opschrift, zijnde het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 september 2003 'tot bepaling van de elementaire verplichtingen inzake veiligheid, gezondheid en uitrusting van de woningen'.

Eenzelfde opmerking dient te worden gemaakt wat artikel 7, § 4, van het ontwerp betreft.

[2] Zie *Beginselen van wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, p. 47, nr. 39), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡

Artikel 12

9. Aan het begin van artikel 12 van het ontwerp dient het paragraafteken te worden weggelaten, aangezien het artikel verder niet is ingedeeld in paragrafen.

Artikel 15

10. Op de vraag of in artikel 15 van het ontwerp het besluit Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 februari 2016 niet moet worden "opgeheven" in plaats van "ingetrokken", antwoordde de gemachtigde bevestigend:

"L'article 15 du projet d'arrêté sera adapté dans ce sens lors de la 3ème lecture."

Het verdient aanbeveling de tekst van de ontworpen bepaling in die zin aan te passen.

Artikel 16

11. Artikel 16 van het ontwerp bepaalt dat het besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Gevraagd naar de reden voor die afwijking van de normale regel inzake inwerkingtreding van reglementaire besluiten antwoordde de gemachtigde:

"L'article 16 du projet d'arrêté sera adapté dans ce sens lors de la 3ème lecture."

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden afgeleid dat deze afwijking niet bedoeld was. Derhalve dient artikel 16 van het ontwerp te worden weggelaten, zodat het te nemen besluit in werking kan treden volgens de normale regel van inwerkingtreding van reglementaire besluiten (tien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad).

*

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis concerne des projets de développement de logements (article 1er du projet) et a pour objet de fixer les modalités pour :

- un subside que la Région de Bruxelles-Capitale peut accorder à la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : SLRB) pour le financement des coûts d'acquisition de biens immeubles et de développement d'un projet de logements [1],

- un subside que la SLRB peut accorder à une Société Immobilière de Service Public (ci-après : SISP), une commune ou un centre public d'aide sociale (ci-après : CPAS) pour le financement des coûts d'acquisition de biens immeubles et de développement d'un projet de logements ainsi qu'à une SISP pour le financement des coûts de démolition et de reconstruction d'immeubles lui appartenant.

Le projet règle le financement (article 2) et l'objet des subsides (articles 3 et 4), le calcul de ceux-ci (articles 5 et 6), les conditions d'octroi (articles 7 et 8) et les règles de procédure, ces dernières en ce qui concerne les subsides aux SISP, aux communes et aux CPAS (articles 9 à 14).

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 février 2016 'fixant les conditions d'octroi et les règles de procédures applicables à la SLRB, aux SISP, communes et CPAS, et propres au financement des projets d'acquisition, d'expropriation, de réhabilitation, de démolition et de reconstruction d'immeubles' est retiré (article 15).

Le projet à l'examen a vocation à entrer en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 16).

3.1. Le préambule indique que le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', dans l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', dans les articles 53 et 179 à 181 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du Logement' (ci-après : le Code bruxellois du logement) et dans l'ordonnance du 5 mars 2009 'relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués'.

[1] La note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (première lecture) indique : « le libellé de l'arrêté modifié intègre la notion de 'développement de logements' afin de ne plus limiter le financement de projets prenant la forme de réhabilitation d'immeubles vétustes et de permettre le financement d'autres formes de projet telles que la construction d'immeubles neufs ou d'extension d'immeubles réhabilités ».

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡

À cet égard, il convient de formuler les observations suivantes.

3.2. Selon l'article 3, § 1er, du projet, la Région de Bruxelles-Capitale peut accorder un subside à la SLRB pour le financement des coûts d'acquisition de biens immeubles et de développement d'un projet de logements.

L'article 53, § 1er, du Code bruxellois du logement dispose que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale alloue à la SLRB les sommes nécessaires à la réalisation de son objet social et à l'accomplissement de ses missions.

Selon l'article 42 de ce même Code du logement, la SLRB est chargée des missions suivantes :

> « 1° dans la mesure où les SISP n'exécutent pas leur programme, réaliser la construction ou la rénovation, d'habitations sociales et d'immeubles ou parties d'immeubles à caractère artisanal, commercial, communautaires ou de services qui seraient nécessaires au sein d'un ensemble d'habitations sociales. La SLRB confie ou cède la gestion de ces habitations ou de ces immeubles ou parties d'immeubles à des SISP. Elle peut toutefois en assumer elle-même la gestion aussi longtemps que l'acte du mandat ou de cession aux dites SISP n'est pas établi ;
>
> 2° acquérir des biens immeubles, y construire, les aménager, les rénover, en assurer la gestion, les vendre, céder des droits réels démembrés, les donner en location et imposer des servitudes et des charges. La SLRB doit veiller à dégager des critères architecturaux ou d'aménagement du territoire aptes à garantir une vie harmonieuse dans et autour des habitations. Les programmes d'acquisition, de construction et de rénovation sont soumis à l'approbation du Gouvernement ;
>
> (...)
>
> 10° moyennant l'accord préalable du Gouvernement, effectuer toutes autres opérations ayant un rapport avec celles énumérées par le Code ;
>
> (...) ».

Le subside prévu à l'article 3 du projet étant destiné au financement des frais d'acquisition de biens immeubles et au développement de projets de logements, on peut considérer qu'il s'agit de sommes qui sont nécessaires à l'accomplissement des missions de la SLRB.

L'article 3 de l'arrêté en projet peut par conséquent se fonder sur le pouvoir général d'exécution du gouvernement, combiné avec l'article 53 du Code bruxellois du logement. Le même fondement juridique vaut pour les dispositions du projet relatives aux conditions d'octroi et au mode de calcul des subsides concernés.

3.3. Selon l'article 4 du projet, la SLRB peut accorder un subside à une SISP, une commune ou un CPAS pour le financement des coûts d'acquisition de biens immeubles et de développement d'un projet de logements ainsi qu'à une SISP pour le financement des coûts de démolition et de reconstruction d'immeubles lui appartenant.

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡

Ainsi qu'il ressort de la table des fondements juridiques fournie par le délégué, ces subsides concernent des aides visées aux articles 176, 177 et 178 du Code bruxellois du logement.

Selon ces dispositions, la Région de Bruxelles-Capitale peut accorder une aide pour l'acquisition ou l'expropriation et la démolition totale ou partielle d'habitations insalubres non améliorables, qu'il s'agisse de maisons isolées ou d'un ensemble d'habitations, ou d'immeubles non résidentiels, faisant partie d'un ensemble d'habitations non améliorables, insalubres en raison de leur environnement ou incompatibles avec un aménagement rationnel du territoire, pour l'acquisition ou l'expropriation d'habitations salubres améliorables ou d'habitations salubres mais fonctionnellement inadaptées, ainsi que pour leur assainissement, amélioration ou adaptation, pour l'acquisition d'immeubles abandonnés appartenant à des personnes physiques ou morales, et qui sont destinés à être affectés après rénovation, principalement au logement, et pour la rénovation d'immeubles isolés, insalubres ou fonctionnellement inadaptés, et pour la démolition suivie de la reconstruction immédiate d'immeubles isolés souffrant d'insalubrité ou menaçant ruine, dont les communes, les CPAS et les SISP sont propriétaires.

Dans la mesure où les subsides prévus à l'article 4 concernent des aides visées aux articles 176 à 178 précités du Code bruxellois du logement, ce que l'article 4 du projet devrait prévoir, cet article et les dispositions du projet qui concernent ces subsides pourraient trouver un fondement juridique dans les articles 179, 180 et 181 du Code bruxellois du logement, qui habilitent le gouvernement à déterminer les règles de procédure relatives à l'octroi, les conditions d'octroi, les travaux pour lesquels l'aide est accordée et le mode de calcul des aides concernées.

Les dispositions précitées du Code bruxellois du logement font toutefois état d'aides que la Région de Bruxelles-Capitale peut accorder aux SISP, aux communes, aux CPAS et aux associations de communes. Aux termes de l'article 4 du projet, les subsides sont cependant accordés par la SLRB aux SISP, aux communes et aux CPAS.

À la question de savoir si, eu égard à ce qui précède, l'article 4 du projet est compatible avec les dispositions précitées du Code bruxellois du logement, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Tout projet de réhabilitation ou de construction ainsi que son financement est soumis à la décision du Gouvernement.
>
> Dès lors, nous proposons d'ajouter l'élément suivant à l'art. 4 §1er afin de s'aligner aux dispositions du Code du Logement :
>
> > 'Dans les limites des moyens budgétaires propres au financement de la production de logement, la SLRB peut accorder, moyennant l'accord du Gouvernement, un subside à : (…)'. »

Il semble en découler que la SLRB peut accorder des crédits aux SISP, aux communes et aux CPAS moyennant l'accord du gouvernement. Il résulte par ailleurs de l'article 12 du projet, qu'après avis du conseil d'administration de la SLRB, le gouvernement statue sur les projets. On peut par conséquent admettre que les subsides sont accordés par la SLRB et pas directement par la Région de Bruxelles-Capitale.

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡

3.4. Dans la mesure où le quatrième alinéa du préambule vise l'ordonnance du 5 mars 2009, il convient d'observer que cette ordonnance ne contient pas d'habilitation pertinente au gouvernement et ne procure par conséquent pas de fondement juridique au dispositif en projet.

FORMALITÉS

4. À la question de savoir si le projet a été notifié à la Commission européenne, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE), le délégué a répondu ce qui suit :

> « Le projet n'a pas été communiqué à la Commission dans le cadre de la législation relative aux aides d'état. Nous estimons ne pas être soumis à cette obligation pour les raisons suivantes :
>
> 1) Concernant les Communes, CPAS, il s'agit d'une émanation de l'Etat, d'une décentralisation de celui-ci.
>
> 2) La SLRB est un organisme de type B qui a été récemment consolidé (d'un point de vue budgétaire). Lorsque le Gouvernement prévoit un budget pour la SLRB, on ne parlera pas d'aide d'Etat.
>
> 3) Concernant les SISP, nous estimons les conditions tirées de la législation européenne et mises en évidences par l'Arrêt Altmark afin que les compensations accordées par les autorités étatiques à des entreprises exécutant pour elles des obligations de service public ne constituent pas des aides d'Etat, et sont remplies en l'espèce. En effet, (...) les activités des SISP (et de la SLRB) doivent selon nous rentrer dans la qualification de 'service social d'intérêt général'. Cette notion a fait l'objet d'une Communication de la Commission européenne en 2006 dans laquelle la Commission considère de tels services sociaux d'intérêt général peuvent faire l'objet de compensations financières par les autorités étatiques qui ne constituent pas des aides d'Etat dès lors que les conditions établies dans l'arrêt Altmark sont respectées. Parmi les services sociaux visés par la Communication de 2006, on retrouve 'le logement social', qui procure un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés ».

Dans son avis 58.548/3 du 31 décembre 2015 sur le projet qui a donné lieu à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a observé qu'il paraissait indiqué soit de notifier le projet à la Commission européenne, soit d'invoquer le système d'exemption prévu dans la décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 'relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général' pour justifier que le projet est exempté de l'obligation de notification préalable visée à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, que pour que le projet soit dispensé de la notification, il était toutefois requis que toutes les conditions prévues aux articles 4 à 6 de la décision 2012/21/UE de la Commission soient remplies et que les auteurs du projet devaient vérifier si tel était le cas. En tout cas, conformément à l'article 4, f), de la décision 2012/21/UE de la Commission, il y a lieu de faire référence à cette décision, soit dans le projet, soit dans les actes de subvention. Le Conseil d'État, section de législation, rappelle aujourd'hui cette observation.

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡

5. Selon l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', chaque ministre et secrétaire d'État évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de handistreaming. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le ministre ou le secrétaire d'État l'expose dans une note au Gouvernement et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société.

À la question de savoir si le projet à l'examen avait été évalué au regard du principe de handistreaming, le délégué a répondu comme suit :

> « Pour tous projets immobiliers (acquisition, construction et réhabilitation) dans le cadre du programme 'Alliance Habitat', un pourcentage de logements est dédié aux personnes handicapées.
>
> Ce pourcentage de logements pour PMR est prévu par la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 portant sur le cadre financier pluriannuel amplifiant la réponse publique en matière de logement.
>
> Dès lors, nous proposons d'insérer une phrase au préambule faisant référence à l'article 4 § 3 de l'ordonnance du 8 décembre 2016.
>
> Cette formalité sera accomplie pour la 3ème lecture et sera libellée de la manière suivante :
>
> > 'Vu l'évaluation au regard du principe de handistreaming, telle que visée à l'article 4, § 3 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale;'
> >
> > 'Gezien de evaluatie vanuit het oogpunt van handistreaming, zoals beoogd in artikel 4, § 3 van de ordonnantie van 8 december 2016 betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;'. »

Il convient d'insérer dans le préambule du projet une mention de l'accomplissement de cette formalité obligatoire dans le sens indiqué par le délégué.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

6. On n'aperçoit pas clairement quelles dispositions du chapitre 4 du titre II et du chapitre 1er du titre III du projet s'appliquent au subside visé à l'article 3 du projet et lesquelles aux subsides visés à l'article 4 du projet.

Le projet devra être clarifié sur ces deux points.

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡

Préambule

7.1. Il convient de mettre le préambule en conformité avec les observations formulées au point 3.4 à propos du fondement juridique.

On supprimera le quatrième alinéa du préambule, étant donné que l'ordonnance qui y est mentionnée ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

7.2. Les considérants figurant dans les alinéas dix-sept à vingt-deux du préambule, de même que le vingt-troisième alinéa, ont pour seul objectif de décrire le contexte du projet. Dès lors que l'arrêté en projet ne doit pas être formellement motivé, il n'est nullement obligatoire d'y reproduire ces considérants. Au contraire, compte tenu de leur ampleur et de leur nombre, ces considérants alourdissent sensiblement le préambule et mieux vaudrait les omettre ou les reproduire dans un rapport au gouvernement[2].

7.3. On indiquera la date de l'accord budgétaire et celle de l'avis du Conseil consultatif du logement respectivement dans les douzième et quinzième alinéas du préambule.

7.4. On supprimera le seizième alinéa du préambule faisant référence à l'avis du Conseil d'État relatif à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 février 2016 abrogé par l'article 15 du projet.

Article 1er

8. L'article 1er, alinéa 2, 9°, du projet vise « l'arrêté du 4 septembre 2003 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ». On mentionnera l'arrêté avec son intitulé complet, à savoir l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 'déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements'.

Une même observation doit être formulée à propos de l'article 7, § 4, du projet.

Article 12

9. Dès lors que l'article 12 du projet n'est pas divisé en paragraphes, on omettra la mention « §1er. » au début de cet article.

[2] Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, p. 47, n° 39), à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡

Article 15

10. À la question de savoir si l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 février 2016 ne devait pas être « opgeheven » au lieu de « ingetrokken » dans le texte néerlandais de l'article 15 du projet, le délégué a répondu par l'affirmative :

« L'article 15 du projet d'arrêté sera adapté dans ce sens lors de la 3ème lecture ».

Il est recommandé d'adapter le texte de la disposition en projet dans ce sens.

Article 16

11. L'article 16 du projet prévoit que l'arrêté entrera en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Interrogé sur les motifs de cette dérogation aux règles usuelles d'entrée en vigueur des arrêtés réglementaires, le délégué a répondu comme suit :

« L'article 16 du projet d'arrêté sera adapté dans ce sens lors de la 3ème lecture ».

Il peut se déduire de la réponse du délégué que cette dérogation n'était pas intentionnelle. On omettra dès lors l'article 16 du projet, de sorte que l'arrêté envisagé puisse entrer en vigueur conformément à la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés réglementaires (dix jours après la publication au Moniteur belge).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Chantal BAMPS

‡LW-AEKSOAICH-GDJEVT‡