



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.387/3
van 14 mei 2020

avis 67.387/3
du 14 mai 2020

over

sur

een ontwerp van
‘volmachtbesluit nr. 2020/023
dat uithuiszettingen tijdelijk
verbiedt tot en met
30 juni 2020’

un projet d’arrêté ‘de pouvoirs
spéciaux n° 2020/023
interdisant temporairement les
expulsions domiciliaires
jusqu’au 30 juin 2020 inclus’

Op 8 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ‘volmachtbesluit nr. 2020/023 dat uithuiszettingen tijdelijk verbiedt tot en met 30 juni 2020’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 mei 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 mei 2020.

*

Le 8 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ‘de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 interdisant temporairement les expulsions domiciliaires jusqu’au 30 juin 2020 inclus’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 12 mai 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 mai 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“L’urgence est motivée par le contexte de crise sanitaire exceptionnelle liée à la maladie infectieuse appelée Covid-19 qui est due à la propagation du coronavirus. Le présent projet d’arrêté fondé sur l’ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 en son article 2 vise à interdire temporairement les expulsions domiciliaires jusqu’au 30 juin 2020 afin d’éviter que des habitants de la Région ne se retrouvent sans logement ou sans solution pérenne de relogement dans le contexte de pandémie actuel.”

Volgens artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State moet de motivering voor de spoedeisendheid die in de adviesaanvraag voorkomt, woordelijk worden overgenomen in de aanhef. In dit geval stemt de motivering die in de aanhef van het ontwerp wordt weergegeven, niet overeen met de motivering in de adviesaanvraag, wat zal moeten worden verholpen.¹

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. Het voor advies voorgelegde “voorontwerp van volmachtbesluit” (lees: ontwerp van besluit) van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe alle uithuiszettingen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tijdelijk te verbieden en om elke administratieve of gerechtelijke beslissing waarbij een uithuiszetting wordt gelast, op te schorten, in beide gevallen tot en met 30 juni 2020 (artikelen 2 en 3 van het ontwerp). De uithuiszettingen die worden gemotiveerd door een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de openbare orde worden uitgezonderd van de voormelde maatregelen. De burgemeester is in dat geval verplicht het uit huis gezette huishouden te herhuisvesten (artikel 4). De politie wordt belast met het toezicht op de naleving van het te nemen besluit, indien nodig onder dwang en/of met geweld (artikel 5).

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 4 mei 2020. De bepalingen ervan kunnen bij een “met redenen omkleed regeringsbesluit” verlengd worden voor een periode van twee maanden die afloopt op 31 augustus 2020 (artikel 6).

¹ De overwegingen in de aanhef bevatten ook verscheidene beschouwingen met betrekking tot de inhoudelijke aspecten van de ontworpen regeling, die beter op hun plaats zouden zijn in een verslag aan de Regering.

De ontworpen regeling werd reeds eerder in een vergelijkbare vorm² uitgevaardigd bij twee besluiten van de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van respectievelijk 17 maart 2020 en 3 april 2020,³ die uitwerking hadden tot en met 3 mei 2020. Ook het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest hebben voorzien in inhoudelijk vergelijkbare regelingen.⁴

RECHTSGROND

4. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 2, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020 ‘om bijzondere machten toe te kennen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in het kader van de gezondheids crisis Covid-19’. Op grond van deze bepaling kan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, “[t]eneinde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in staat te stellen om te reageren op de COVID-19-pandemie (...) alle passende maatregelen nemen om, onder bedreiging van ernstig gevaar, elke situatie die een probleem vormt te voorkomen en met spoed aan te pakken binnen het strikte kader van de COVID-19-pandemie en de gevolgen ervan” en dit onder meer op het gebied van “het aanpakken van de sociaaleconomische gevolgen van de pandemie”.

BEVOEGDHEID

5. Bij artikel 2 van het ontwerp worden alle uithuiszettingen tot en met 30 juni 2020 verboden, met uitzondering van de uithuiszettingen die worden gemotiveerd door een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de openbare orde.

5.1. In zoverre ze betrekking heeft op private en sociale huurwoningen, kan de ontworpen bepaling worden ingepast in de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inzake huisvesting,⁵ waaronder de sociale huurwoningen,⁶ en inzake de specifieke regels betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan.⁷

² Maar met een andere ingeroepen rechtsgrond dan voor het ontworpen besluit.

³ Besluit van de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 maart 2020 ‘dat uithuiszettingen verbiedt’ en besluit van de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 april 2020 ‘dat het verbod op uithuiszettingen verlengt tot en met 3 mei’. Deze besluiten werden niet om advies voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 27 maart 2020 ‘houdende maatregelen voor de private en sociale huurmarkt ten gevolge van de maatregelen genomen door de Nationale Veiligheidsraad vanaf 12 maart 2020 inzake het coronavirus’ en bijzonderemachtenbesluit nr. 4 van de Waalse Regering van 18 maart 2020 ‘suspendant temporairement l’exécution des décisions d’expulsions administratives et judiciaires’ (gewijzigd bij drie latere besluiten nrs. 12, 18 en 33 van de Waalse Regering van 2 april 2020, 17 april 2020 en 4 mei 2020). Geen van deze besluiten werd om advies voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

⁵ Artikel 6, § 1, IV, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁶ Zie B. HUBEAU, T. VANDROMME en D. VERMEIR, “Het huisvestingsbeleid”, in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN, *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, (87) 87-97.

⁷ Artikel 6, § 1, IV, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

5.2. De vraag rijst echter of de ontworpen bepaling in haar algemene formulering zo moet worden begrepen dat ze ook slaat op de situaties van uithuiszetting uit plaatsen die zonder recht of titel worden betrokken. De wet van 18 oktober 2017 ‘betreffende het onrechtmatig binnendringen in, bezetten van of verblijven in andermans goed’ heeft een aantal bepalingen ingevoegd in het Strafwetboek en in het Gerechtelijk Wetboek die het onder meer mogelijk maken om bij de vrederechter een vordering in te leiden tot uithuiszetting uit plaatsen die zonder recht of titel worden betrokken.⁸ Aangezien die situaties “zich voordoen buiten elke contractuele relatie en zonder de instemming, en zelfs buiten het medeweten, van de eigenaar of van de houder van een titel of een recht op het betrokken goed”, vallen ze buiten de gewestbevoegdheid inzake huisvesting, zoals het Grondwettelijk Hof heeft bevestigd in arrest nr. 39/2020 van 12 maart 2020.⁹

De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Aux termes du projet d’arrêté, l’objectif du Gouvernement est de garantir le maintien des individus dans leur logement et d’éviter que des personnes ne se retrouvent à la rue sans solution pérenne de relogement pendant les périodes de confinement et de déconfinement. Il s’agit donc de protéger les logements des habitants de la Région dans un contexte de pandémie et de crise socio-économique.

Sont donc visées par le projet d’arrêté toutes les expulsions portant sur des logements situés sur le territoire de la Région bruxelloise et affectés au domicile ou à la résidence principale à défaut de domicile.

Les régions sont compétentes pour régler la politique du logement. L’article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose en effet que :

‘§ 1^{er}. Les matières visées à l’article 39 de la Constitution sont : [...] IV. En ce qui concerne le logement : 1° le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques; 2° les règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l’habitation’.

Les expulsions de lieux occupés sans droit ni titre relèvent en vertu du Code judiciaire en ses articles 1344 *octies* et suivants de la compétence du législateur fédéral.

L’arrêt 39/2020 de la Cour constitutionnelle ne dit pas autre chose en ce qu’il confirme que ‘les régions sont compétentes pour régler l’ensemble de la matière du logement’ et que les expulsions depuis des lieux occupés sans titre ni droit ne relèvent pas de la compétence matérielle des Régions concernant les règles spécifiques relatives à la location des biens ou de parties de biens destinés à l’habitation.

‘Les dispositions de la loi attaquée ne relèvent pas de la compétence régionale en matière de ‘règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l’habitation’, puisqu’elles visent des situations qui se produisent en dehors de toute relation contractuelle et sans le consentement, voire à l’insu, du propriétaire ou du titulaire d’un titre ou d’un droit sur le bien concerné. Il ne saurait raisonnablement être soutenu, comme le font les parties requérantes, que la compétence régionale de prendre les ‘règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l’habitation’ exclut la compétence fédérale de prendre des mesures pénales et procédurales relatives aux conséquences

⁸ Zie de artikelen 1344 *octies* en volgende van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 18 oktober 2017.

⁹ GwH 12 maart 2020, nr. 39/2020, B.2-B.7.

de l'occupation de biens destinés ou non à l'habitation en dehors de toute relation contractuelle de location'.

Aux termes de l'article 10 de la Loi Spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles applicables à la Région en vertu de l'article 4 de la Loi Spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, les décrets et ordonnances peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les parlements régionaux ne sont pas compétents dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence.

En vertu de l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, les régions peuvent invoquer l'article 10 pour régler des matières que la Constitution a réservées au législateur fédéral. Il est requis à cette fin que la réglementation adoptée puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale.

L'impact de la disposition sur la compétence fédérale peut être jugé marginal dès lors qu'elle est limitée quant à son objet et à sa durée.

S'agissant d'une mesure exceptionnelle et temporaire nécessaire pour assurer le maintien dans leur logement à tous les habitants de la Région bruxelloise lequel est essentiel dans un contexte de pandémie et de crise socio-économique, le gouvernement considère que cette mesure relève implicitement de la compétence régionale."

Het zou mogelijk zijn om de ontworpen regeling bevoegdheidsconform te interpreteren door aan te nemen dat enkel de uithuiszettingen uit private of sociale huurwoningen worden bedoeld, zodat ze niet van toepassing is op de situaties van uithuiszetting uit plaatsen die zonder recht of titel worden betrokken. Uit het betoog van de gemachtigde kan evenwel worden afgeleid dat het juist wel de bedoeling is om de regeling ook op die situaties te betrekken en dat hij meent dat daartoe een beroep kan worden gedaan op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.¹⁰ Daartoe is vereist dat het gaat om een bepaling die noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betreffende bepaling op de aangelegenheid slechts marginaal is.

Nog afgezien van de vraag of voldaan is aan de laatstgenoemde voorwaarde inzake de marginale weerslag, gelet op de omstandigheid dat de federale regeling van de uithuiszetting uit plaatsen die zonder recht of titel worden betrokken, zonder meer ongedaan wordt gemaakt, ook al is het voor een beperkte periode, heeft de Raad van State ernstige twijfels of voldaan is aan de voorwaarde van de noodzakelijkheid, zoals blijkt uit wat volgt.

In de eerste plaats kan de vrederechter overeenkomstig artikel 1344*decies*, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek nu reeds beslissen dat "wegens uitzonderlijke, ernstige omstandigheden, onder meer de mogelijkheden van de persoon die zonder recht of titel een plaats betreft om opnieuw gehuisvest te worden in dusdanige omstandigheden dat geen afbreuk wordt gedaan aan de eenheid, de financiële middelen en de behoeften van het gezin en dit in het bijzonder gedurende de winterperiode, een langere termijn verantwoord blijkt" dan de termijn

¹⁰ Gelezen in samenhang met artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'.

van acht dagen die normaal gesproken geldt voor de tenuitvoerlegging van de uithuiszetting. Die termijn kan worden verlengd tot maximaal één maand indien het recht of de titel toebehoort aan een natuurlijke persoon of een privaatrechtelijke rechtspersoon en tot maximaal zes maanden indien het recht of de titel toebehoort aan een publiekrechtelijke rechtspersoon.

In de tweede plaats moet, overeenkomstig artikel 1344*novies*, § 5, van het Gerechtelijk Wetboek, het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, op de meest aangewezen wijze, aanbieden om hulp te bieden binnen zijn wettelijke opdracht. Een dergelijke hulpverlening is in het bijzonder relevant voor de dakloze personen waarvan de gemachtigde gewag maakt.

6. Daarmee samenhangend schrijft artikel 3 van het ontwerp voor dat elke administratieve of gerechtelijke beslissing waarbij een uithuiszetting wordt gelast, wordt opgeschort tot en met 30 juni 2020, met uitzondering van de uithuiszettingen die worden gemotiveerd door een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de openbare orde.

De vraag rijst wat de bevoegdheidsrechtelijke grondslag is van de mogelijkheid tot opschorting van gerechtelijke beslissingen, zowel inzake uithuiszettingen die kunnen worden ingepast in de gewestelijke bevoegdheid inzake de huisvesting (zie opmerking 5.1) als inzake uithuiszettingen uit plaatsen die zonder recht of titel worden betrokken (zie opmerking 5.2). De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Il y a lieu, selon le Gouvernement, de distinguer la phase du jugement – qui est de la compétence du pouvoir judiciaire – de celle de la mise en œuvre du jugement ou de son exécution. En vertu de l'article 40 de la Constitution, ‘les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi’. L'exécution d'une décision judiciaire d'expulsion procède donc d'une intervention du pouvoir exécutif dans le respect des normes légales.

Le Gouvernement estime que la Région bruxelloise est compétente implicitement pour régler la mise en œuvre des jugements et arrêts en matière d'expulsion relative à un logement affecté au domicile ou à la résidence principale à défaut de domicile.

A nouveau, l'impact de la disposition sur la compétence fédérale peut être jugé marginal dès lors qu'elle est limitée quant à son objet et sa durée. S'agissant toujours d'une mesure exceptionnelle et temporaire nécessaire pour assurer le maintien dans leur logement à tous les habitants de la Région bruxelloise lequel est essentiel dans un contexte de pandémie et de crise socio-économique, le gouvernement considère que cette mesure peut relever implicitement de la compétence régionale.”

Uit het betoog van de gemachtigde blijkt dat hij meent ook voor deze ontworpen bepaling een beroep te kunnen doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Ook hier heeft de Raad van State evenwel ernstige twijfels bij de voorwaarde van noodzakelijkheid, gelet op de beoordelingsruimte die de rechter nu reeds heeft bij geschillen over de uithuiszetting, of het nu gaat over huurgeschillen, over geschillen met betrekking tot sociale huisvesting of over het zonder recht of titel bezetten van plaatsen. Die beoordelingsruimte maakt het mogelijk om de uitvoering van de uithuiszetting enige tijd uit te stellen, zodat rekening kan worden gehouden met de door de gemachtigde geschetste risico's. Het is dan ook zeer de vraag waarom het noodzakelijk is om daarbovenop op algemene en ongedifferentieerde wijze elke gerechtelijke beslissing inzake uithuiszettingen op te schorten, mede gelet op het beginsel van de

scheiding der machten en het recht op toegang tot de rechter,¹¹ en daaruit voortvloeiend de principiële verplichting voor de wetgevende macht om rechterlijke beslissingen te eerbiedigen.¹²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

7. Artikel 4 van het ontwerp houdt in dat de uithuiszettingen die worden gemotiveerd door een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de openbare orde worden uitgezonderd van de maatregelen bedoeld in de artikelen 2 en 3.

Afgezien van de bevoegdheidsrechtelijke bezwaren tegen die maatregelen (zie de opmerkingen 5 en 6), is de notie van een “ernstig en onmiddellijk gevaar voor de openbare orde” bijzonder onduidelijk. De notie wordt ook niet nader uitgewerkt of geïllustreerd in de aanhef, behalve de vermelding dat die uitzondering restrictief moet worden geïnterpreteerd. Daarbovenop rijst de vraag wie deze notie in de praktijk moet toepassen. Voor de uithuiszettingen waarover de rechter zich nog moet uitspreken zal dat de rechter zijn, maar voor uithuiszettingen die al zijn bevolen bij een administratieve of gerechtelijke beslissing is dat niet duidelijk, wat leidt tot rechtsonzekerheid. Het valt alleszins niet goed in te zien hoe die beoordeling zonder meer kan worden overgelaten aan een gerechtsdeurwaarder. Ook voor de burgemeester, die in het geval van een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de openbare orde verplicht is het uit huis gezette huishouden te herhuisvesten, doet dat probleem zich voor. Nog afgezien van de voormelde bevoegdheidsbezwaren zal deze notie moeten worden verduidelijkt.

Artikel 5

8. Artikel 5 van het ontwerp schrijft voor dat de politie wordt belast met het toezicht op de naleving van het te nemen besluit, indien nodig onder dwang of met geweld. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Le projet d’arrêté vise à autoriser les forces de police à intervenir pour empêcher toute expulsion de logement qui serait exécutée en méconnaissance de l’arrêté. Aucun écartement des règles relatives au recours à la force et à la coercition n’est visé.”

¹¹ Volgens de vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens omvat het recht op toegang tot de rechter tevens het recht dat definitieve rechterlijke beslissingen worden uitgevoerd (sedert EHRM 19 maart 1997, *Horsnby* t. Griekenland, § 40). Bovendien kan de niet-uitvoering van een definitieve en uitvoerbare rechterlijke beslissing door de overheid een schending inhouden van het bij artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM gewaarborgde eigendomsrecht (EHRM (grote kamer) 28 juli 1999, *Immobiliare Saffi* t. Italië, § 59) en van het bij artikel 13 van het EVRM gewaarborgde recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel (EHRM 25 maart 1999, *Iatridis* t. Griekenland, § 66).

¹² Dit neemt niet weg dat de federale wetgever kan voorzien in een tijdelijke opschorting van bepaalde vormen van tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken, zonder de gerechtelijke beslissing zelf op te schorten, zoals bijvoorbeeld het geval is in een wetsvoorstel dat voorziet in de schorsing van uitvoerende beslagen op onroerende goederen die de woonplaats vormen van schuldenaren die natuurlijke personen zijn (artikel 10, eerste lid, 2°, van het wetsvoorstel ‘houdende diverse bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)’, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1181/001).

Nog afgezien van de vraag op welke bevoegdheidsrechtelijke grond de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een dergelijke bepaling zou kunnen aannemen, ziet de Raad van State niet in waarom uitdrukkelijk moet worden bepaald dat de politie wordt belast met het toezicht op de naleving van het te nemen besluit, aangezien de politie hoe dan ook ertoe gehouden is op te treden om een einde te maken aan onwettige toestanden en daarbij binnen de wettelijke perken dwangmaatregelen of geweld kan gebruiken. Daarvoor is geen uitdrukkelijke bepaling nodig. Artikel 5 moet dan ook worden weggelaten uit het ontwerp.

Artikel 6

9. Het te nemen besluit treedt overeenkomstig artikel 6, eerste zin, in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 4 mei 2020.

De niet-retroactiviteit van wetten (en ook van bijzonderemachtenbesluiten die moeten worden bekrachtigd) is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.¹³ Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscollages te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.¹⁴

De gemachtigde verklaarde het volgende over de terugwerkende kracht die aan het te nemen besluit wordt verleend:

“4. Les parties intéressées – les autorités locales notamment – ont été averties par notification individuelle ou par voie de presse de l'intention du Gouvernement de prolonger le moratoire sur les expulsions jusqu'au 30 juin 2020.

La rétroactivité de l'interdiction des expulsions est nécessaire pour garantir l'application voulue à savoir l'objectif d'intérêt public du maintien des habitants dans leur logement sis sur le territoire bruxellois pendant la durée du confinement et du déconfinement.”

Een kennisgeving aan de lokale besturen of een bekendmaking via de pers volstaat niet als verantwoording voor de voorgenomen terugwerkende kracht. In zoverre er geen

¹³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2.

¹⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

uithuiszettingen zijn gebeurd sinds 4 mei, is de terugwerkende kracht bovendien overbodig. In zoverre er wel uithuiszettingen zijn gebeurd sinds 4 mei, valt niet goed in te zien hoe die gebeurde feiten ongedaan kunnen worden gemaakt door de voorgenomen terugwerkende kracht. Alleszins regelt het ontwerp niets daarover. Indien het de bedoeling zou zijn om de uithuiszetting in zo'n geval ongedaan te maken, is het zeer de vraag of dat kan gebeuren zonder bijkomende risico's, zeker wanneer intussen al is overgegaan tot een herhuisvesting.

De conclusie is dan ook dat moet worden afgezien van de terugwerkende kracht.

10. Overeenkomstig artikel 6, tweede zin, van het ontwerp kan de toepassing van het te nemen besluit verlengd worden voor een periode van twee maanden die afloopt op 31 augustus 2020.

Overeenkomstig artikel 5, § 1, eerste lid, van de ordonnantie van 19 maart 2020 is de machtiging op grond waarvan het te nemen besluit wordt uitgevaardigd, drie maanden geldig vanaf de inwerkingtreding ervan, dat is tot 20 juni 2020. Overeenkomstig het tweede lid van de voornoemde bepaling kan die termijn van drie maanden eenmaal verlengd worden voor drie maanden.

Met een dergelijke bepaling in het te nemen besluit zou de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zichzelf machtigen om ook na afloop van de door de ordonnantiegever toegekende bijzondere machten, de einddatum van de periode aan te passen. De regering kan aan zichzelf evenwel geen bijzondere machten toekennen. Die bevoegdheid komt enkel aan de ordonnantiegever zelf toe.

De conclusie is dan ook dat de verlenging van de toepassing van het te nemen besluit enkel kan gebeuren binnen de geldigheidsduur van de bijzondere machten op grond waarvan dit besluit wordt genomen.

SLOTOPMERKING

11. Overeenkomstig artikel 4 van de ordonnantie van 19 maart 2020, moet het te nemen besluit bij ordonnantie worden “bevestigd” (lees: bekrachtigd) binnen een termijn van zes maanden die ingaat aan het einde van de periode van de bijzondere machten die door de ordonnantie worden georganiseerd. Indien het besluit niet binnen die termijn wordt bekrachtigd, wordt het geacht nooit uitwerking te hebben gehad.

Het te nemen besluit moet overeenkomstig dezelfde bepaling ook aan de voorzitter en aan de griffier van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement worden meegedeeld, voorafgaand aan de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« L'urgence est motivée par le contexte de crise sanitaire exceptionnelle liée à la maladie infectieuse appelée Covid-19 qui est due à la propagation du coronavirus. Le présent projet d'arrêté fondé sur l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 en son article 2 vise à interdire temporairement les expulsions domiciliaires jusqu'au 30 juin 2020 afin d'éviter que des habitants de la Région ne se retrouvent sans logement ou sans solution pérenne de relogement dans le contexte de pandémie actuel ».

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être reproduite textuellement dans le préambule. En l'espèce, la motivation figurant dans le préambule du projet ne correspond pas à celle de la demande d'avis ; il convient d'y remédier ¹.

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

3. L'« avant-projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux » (lire : projet d'arrêté) du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, a pour objet d'interdire temporairement toutes les expulsions domiciliaires dans la Région de Bruxelles-Capitale et de suspendre toute décision administrative ou judiciaire ordonnant une expulsion, dans les deux cas jusqu'au 30 juin 2020 (articles 2 et 3 du projet). Les expulsions domiciliaires motivées par un péril grave et imminent pour l'ordre public sont exclues des mesures précitées. Dans ce cas, le bourgmestre a l'obligation de reloger le ménage expulsé (article 4). Les forces de police sont chargées de veiller au respect du présent arrêté, au besoin par la contrainte et/ou la force (article 5).

L'arrêté envisagé entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 4 mai 2020. Ses dispositions peuvent être prolongées par « arrêté du Gouvernement dûment motivé » pour une période de deux mois expirant le 31 août 2020 (article 6).

¹ Les considérants dans le préambule contiennent également diverses considérations relatives aux aspects de fond du régime proposé, qui seraient davantage à leur place dans un rapport au Gouvernement.

Le régime en projet a déjà été adopté précédemment sous une forme similaire ² par deux arrêtés du ministre-président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, respectivement des 17 mars 2020 et 3 avril 2020 ³, qui ont produit leurs effets jusqu'au 3 mai 2020. La Région flamande et la Région wallonne ont également prévu des régimes comparables sur le fond ⁴.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020 'visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19'. Cette disposition prévoit que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, « [a]fin de permettre à la Région de Bruxelles-Capitale de réagir à la pandémie de COVID-19, (...) peut prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences », et ce notamment dans le domaine de « la prise en charge des effets socio-économiques de la pandémie ».

COMPÉTENCE

5. L'article 2 du projet interdit toutes les expulsions domiciliaires jusqu'au 30 juin 2020, à l'exception de celles motivées par un péril grave et imminent pour l'ordre public.

5.1. Dans la mesure où elle concerne des logements locatifs privés et sociaux, la disposition en projet peut s'inscrire dans la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de logement ⁵, dont les logements locatifs sociaux ⁶, et en matière des règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation ⁷.

5.2. La question se pose toutefois de savoir si la disposition en projet, dans sa formulation générale, doit être interprétée en ce sens qu'elle porte également sur des situations

² Mais avec un fondement juridique invoqué différent de celui de l'arrêté en projet.

³ Arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 mars 2020 'interdisant les expulsions domiciliaires' et arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 avril 2020 'prolongeant la durée de l'interdiction des expulsions domiciliaires jusqu'au 3 mai inclus'. Ces arrêtés n'ont pas été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

⁴ Arrêté du Gouvernement flamand du 27 mars 2020 'houdende maatregelen voor de private en sociale huurmarkt ten gevolge van de maatregelen genomen door de Nationale Veiligheidsraad vanaf 12 maart 2020 inzake het coronavirus' et arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 4 du 18 mars 2020 'suspendant temporairement l'exécution des décisions d'expulsions administratives et judiciaires' (modifié par trois arrêtés ultérieurs n°s 12, 18 et 33 du Gouvernement wallon des 2 avril 2020, 17 avril 2020 et 4 mai 2020). Aucun de ces arrêtés n'a été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

⁵ Article 6, § 1^{er}, IV, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

⁶ Voir B. HUBEAU, T. VANDROMME et D. VERMEIR, « Het huisvestingsbeleid », in B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN, *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, La Charte, 2016, (p. 87) pp. 87-97.

⁷ Article 6, § 1^{er}, IV, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

d'expulsion de lieux occupés sans droit ou titre. La loi du 18 octobre 2017 'relative à la pénétration, à l'occupation ou au séjour illégitimes dans le bien d'autrui' a inséré un certain nombre de dispositions dans le Code pénal et dans le Code judiciaire qui permettent notamment de saisir le juge de paix d'une demande d'expulsion de lieux occupés sans droit ni titre⁸. Dès lors que ces situations « se produisent en dehors de toute relation contractuelle et sans le consentement, voire à l'insu, du propriétaire ou du titulaire d'un titre ou d'un droit sur le bien concerné », elles ne relèvent pas de la compétence régionale en matière de logement, ainsi que l'a confirmé la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 39/2020 du 12 mars 2020⁹.

À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Aux termes du projet d'arrêté, l'objectif du Gouvernement est de garantir le maintien des individus dans leur logement et d'éviter que des personnes ne se retrouvent à la rue sans solution pérenne de relogement pendant les périodes de confinement et de déconfinement. Il s'agit donc de protéger les logements des habitants de la Région dans un contexte de pandémie et de crise socio-économique.

Sont donc visées par le projet d'arrêté toutes les expulsions portant sur des logements situés sur le territoire de la Région bruxelloise et affectés au domicile ou à la résidence principale à défaut de domicile.

Les régions sont compétentes pour régler la politique du logement. L'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose en effet que :

« § 1^{er}. Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont : [...] IV. En ce qui concerne le logement : 1° le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques; 2° les règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation ».

Les expulsions de lieux occupés sans droit ni titre relèvent en vertu du Code judiciaire en ses articles 1344*octies* et suivants de la compétence du législateur fédéral.

L'arrêt 39/2020 de la Cour constitutionnelle ne dit pas autre chose en ce qu'il confirme que 'les régions sont compétentes pour régler l'ensemble de la matière du logement' et que les expulsions depuis des lieux occupés sans titre ni droit ne relèvent pas de la compétence matérielle des Régions concernant les règles spécifiques relatives à la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation.

'Les dispositions de la loi attaquée ne relèvent pas de la compétence régionale en matière de 'règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation', puisqu'elles visent des situations qui se produisent en dehors de toute relation contractuelle et sans le consentement, voire à l'insu, du propriétaire ou du titulaire d'un titre ou d'un droit sur le bien concerné. Il ne saurait raisonnablement être soutenu, comme le font les parties requérantes, que la compétence régionale de prendre les 'règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation' exclut la compétence fédérale de prendre des mesures pénales et procédurales relatives aux conséquences de l'occupation de biens destinés ou non à l'habitation en dehors de toute relation contractuelle de location'.

⁸ Voir les articles 1344*octies* et suivants du Code judiciaire, insérés par la loi du 18 octobre 2017.

⁹ C.C., 12 mars 2020, n° 39/2020, B.2-B.7.

Aux termes de l'article 10 de la Loi Spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles applicables à la Région en vertu de l'article 4 de la Loi Spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, les décrets et ordonnances peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les parlements régionaux ne sont pas compétents dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence.

En vertu de l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, les régions peuvent invoquer l'article 10 pour régler des matières que la Constitution a réservées au législateur fédéral. Il est requis à cette fin que la réglementation adoptée puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale.

L'impact de la disposition sur la compétence fédérale peut être jugé marginal dès lors qu'elle est limitée quant à son objet et à sa durée.

S'agissant d'une mesure exceptionnelle et temporaire nécessaire pour assurer le maintien dans leur logement à tous les habitants de la Région bruxelloise lequel est essentiel dans un contexte de pandémie et de crise socio-économique, le gouvernement considère que cette mesure relève implicitement de la compétence régionale ».

Il serait possible d'interpréter le dispositif en projet conformément aux règles répartitrices de compétences en considérant que seules les expulsions domiciliaires de logements locatifs privés ou sociaux sont visées, de sorte qu'il ne s'applique pas à des situations d'expulsion de lieux occupés sans droit ni titre. Il peut toutefois se déduire de l'argumentation du délégué que l'intention est bel et bien d'appliquer également le régime à ces situations et qu'il estime que l'on peut invoquer à cet effet l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'¹⁰. Il est requis à cette fin qu'il s'agisse d'une disposition nécessaire à l'exercice des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence de la disposition en cause sur cette matière n'est que marginale.

Indépendamment même de la question de savoir si la dernière condition de l'incidence marginale est remplie, eu égard à la circonstance que le régime fédéral d'expulsion de lieux occupés sans droit ni titre est purement et simplement neutralisé, même pour une période limitée, le Conseil d'État émet de sérieux doutes quant à l'accomplissement de la condition de nécessité, ainsi qu'il ressort de ce qui suit.

En premier lieu, le juge de paix, conformément à l'article 1344*decies*, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire, peut d'ores et déjà décider qu'« en raison de circonstances exceptionnelles et graves, notamment les possibilités de reloger la personne qui occupe un lieu sans droit ni titre dans des conditions suffisantes respectant l'unité, les ressources financières et les besoins de la famille, en particulier pendant l'hiver, un délai plus long s'avère justifié » que le délai de huit jours qui s'applique normalement à l'exécution de l'expulsion. Ce délai peut être prolongé d'un mois maximum lorsque le titre ou le droit appartient à une personne physique ou une personne morale de droit privé et de six mois maximum lorsque le titre ou le droit appartient à une personne morale de droit public.

¹⁰ Combiné avec l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

En second lieu, conformément à l'article 1344^{novies}, § 5, du Code judiciaire, le centre public d'action sociale doit offrir, de la manière la plus appropriée, d'apporter son aide dans le cadre de sa mission légale. Pareille aide est particulièrement pertinente pour les personnes sans abri dont fait état le délégué.

6. Corrélativement, l'article 3 du projet prescrit que toute décision administrative ou judiciaire ordonnant une expulsion est suspendue jusqu'au 30 juin 2020, à l'exception des expulsions motivées par un péril grave et imminent pour l'ordre public.

La question se pose de savoir quel est le fondement juridique au regard de la répartition des compétences de la possibilité de suspendre des décisions judiciaires, tant en matière d'expulsions domiciliaires susceptibles de s'inscrire dans la compétence régionale en matière de logement (voir l'observation 5.1) qu'en matière d'expulsions de lieux occupés sans droit ou titre (voir l'observation 5.2). À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Il y a lieu, selon le Gouvernement, de distinguer la phase du jugement – qui est de la compétence du pouvoir judiciaire – de celle de la mise en œuvre du jugement ou de son exécution. En vertu de l'article 40 de la Constitution, 'les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi'. L'exécution d'une décision judiciaire d'expulsion procède donc d'une intervention du pouvoir exécutif dans le respect des normes légales.

Le Gouvernement estime que la Région bruxelloise est compétente implicitement pour régler la mise en œuvre des jugements et arrêts en matière d'expulsion relative à un logement affecté au domicile ou à la résidence principale à défaut de domicile.

A nouveau, l'impact de la disposition sur la compétence fédérale peut être jugé marginal dès lors qu'elle est limitée quant à son objet et sa durée. S'agissant toujours d'une mesure exceptionnelle et temporaire nécessaire pour assurer le maintien dans leur logement à tous les habitants de la Région bruxelloise lequel est essentiel dans un contexte de pandémie et de crise socio-économique, le gouvernement considère que cette mesure peut relever implicitement de la compétence régionale ».

Il ressort de l'argumentation du délégué qu'il estime pouvoir invoquer l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 également pour cette disposition en projet. Ici aussi, le Conseil d'État émet toutefois de sérieux doutes quant à la condition de nécessité, compte tenu de la marge d'appréciation dont le juge dispose déjà dans les litiges relatifs à l'expulsion, qu'il s'agisse de litiges locatifs, de litiges concernant le logement social ou concernant l'occupation de lieux sans droit ou titre. Cette marge d'appréciation permet de reporter l'exécution de l'expulsion pendant un certain temps, de sorte qu'il peut être tenu compte des risques évoqués par le délégué. On peut dès lors se demander pourquoi il est nécessaire de suspendre en plus, d'une manière générale et non différenciée, toute décision judiciaire en matière d'expulsions domiciliaires, eu égard notamment au principe de la séparation des pouvoirs et au droit d'accès au juge¹¹ et,

¹¹ Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit d'accès au juge comprend également le droit d'exécuter des décisions judiciaires définitives (depuis Cour eur. D.H., 19 mars 1997, *Horsnby* c. Grèce, § 40). En outre, la non-exécution d'une décision judiciaire définitive et exécutoire par l'autorité peut méconnaître le droit de propriété garanti par l'article 1^{er} du Premier Protocole à la C.D.E.H. (Cour eur. D.H. (grande chambre), 28 juillet 1999, *Immobiliare Saffi* c. Italie, § 59) et du droit à un recours effectif garanti par l'article 13 de la C.E.D.H. (Cour eur. D.H., 25 mars 1999, *Iatridis* c. Grèce, § 66).

corollairement, à l'obligation de principe pour le pouvoir législatif de respecter les décisions judiciaires¹².

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

7. L'article 4 du projet implique que les expulsions motivées par un péril grave et imminent pour l'ordre public sont exclues des mesures visées aux articles 2 et 3.

Indépendamment même des objections formulées contre ces mesures au regard de la répartition des compétences (voir les observations 5 et 6), la notion de « péril grave et imminent pour l'ordre public » est particulièrement ambiguë. Cette notion n'est pas non plus développée plus avant ou illustrée dans le préambule, si ce n'est qu'il est précisé que cette exception est d'interprétation restrictive. En outre, la question se pose de savoir qui doit appliquer cette notion dans la pratique. Pour les expulsions sur lesquelles le juge doit encore se prononcer, ce sera ce dernier, mais pour les expulsions qui ont déjà été ordonnées par une décision administrative ou judiciaire, cela n'apparaît pas clairement, ce qui est source d'insécurité juridique. On aperçoit mal, en tout cas, comment cette appréciation peut être laissée purement et simplement à un huissier de justice. Ce problème se présente également pour le bourgmestre, qui, en cas de péril grave et imminent pour l'ordre public, a l'obligation de reloger le ménage expulsé. Indépendamment encore des objections de compétence précitées, cette notion devra être précisée.

Article 5

8. L'article 5 du projet prescrit que les forces de police sont chargées de veiller au respect de l'arrêté envisagé, au besoin par la contrainte et/ou la force. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Le projet d'arrêté vise à autoriser les forces de police à intervenir pour empêcher toute expulsion de logement qui serait exécutée en méconnaissance de l'arrêté. Aucun écartement des règles relatives au recours à la force et à la coercition n'est visé ».

Indépendamment de la question de savoir quel fondement de compétence permettrait au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'adopter une telle disposition, le Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi il faut prévoir expressément que les forces de police sont chargées de veiller au respect de l'arrêté envisagé, dès lors qu'elles doivent de toute façon intervenir pour mettre un terme à des situations illégales et peuvent, dans ce cadre, recourir à la contrainte ou à la force, dans les limites légales. Une disposition expresse n'est pas nécessaire à cet effet. L'article 5 doit dès lors être omis du projet.

¹² Il n'en reste pas moins que le législateur fédéral peut prévoir une suspension temporaire de certaines formes d'exécution de décisions judiciaires, sans suspendre la décision judiciaire proprement dite, comme c'est par exemple le cas dans une proposition de loi prévoyant la suspension de saisies-exécutives sur les biens immobiliers constituant le domicile de débiteurs qui sont des personnes physiques (article 10, alinéa 1^{er}, 2^o, de la proposition de loi 'portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)', *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1181/001).

Article 6

9. Conformément à l'article 6, première phrase, l'arrêté envisagé entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 4 mai 2020.

La non-rétroactivité des lois (ainsi que des arrêtés de pouvoirs spéciaux qui doivent être confirmés) est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général¹³. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous¹⁴.

Le délégué a déclaré ce qui suit au sujet de la rétroactivité attribuée à l'arrêté envisagé :

« 4. Les parties intéressées – les autorités locales notamment – ont été averties par notification individuelle ou par voie de presse de l'intention du Gouvernement de prolonger le moratoire sur les expulsions jusqu'au 30 juin 2020.

La rétroactivité de l'interdiction des expulsions est nécessaire pour garantir l'application voulue à savoir l'objectif d'intérêt public du maintien des habitants dans leur logement sis sur le territoire bruxellois pendant la durée du confinement et du déconfinement ».

Une notification aux administrations locales ou une publication par voie de presse ne suffit pas à justifier la rétroactivité envisagée. Par ailleurs, dans la mesure où il n'y aurait eu aucune expulsion depuis le 4 mai, la rétroactivité est inutile. Dans la mesure où des expulsions auraient bien eu lieu depuis le 4 mai, on aperçoit mal comment ces faits accomplis peuvent être annulés par la rétroactivité envisagée. En tout état de cause, le projet ne règle rien à ce sujet. Si l'intention est d'annuler l'expulsion dans un tel cas, il est fort douteux que cette annulation puisse se faire sans risques supplémentaires, d'autant plus si, dans l'intervalle, il a été procédé à un relogement.

Force est de conclure, dès lors, qu'il faut renoncer à la rétroactivité.

¹³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir entre autres : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2 ; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2.

¹⁴ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par ex. : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

10. Conformément à l'article 6, deuxième phrase, du projet, l'application de l'arrêté envisagé peut être prolongée pour une période de deux mois expirant le 31 août 2020.

Selon l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020, l'habilitation sur la base de laquelle l'arrêté envisagé est édicté est valable trois mois à dater de son entrée en vigueur, soit jusqu'au 20 juin 2020. Conformément à l'alinéa 2 de la disposition précitée, ce délai de trois mois est prolongeable une fois pour trois mois.

Pareille disposition dans l'arrêté envisagé impliquerait que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale s'habilite lui-même à adapter la date finale de la période des pouvoirs spéciaux attribués par le législateur régional bruxellois également à l'échéance de celle-ci. Le Gouvernement ne peut toutefois se doter lui-même de pouvoirs spéciaux. Ce pouvoir n'appartient qu'au législateur régional bruxellois lui-même.

En conclusion, l'application de l'arrêté envisagé peut uniquement être prolongée pendant la durée de validité des pouvoirs spéciaux sur la base desquels cet arrêté est pris.

OBSERVATION FINALE

11. Conformément à l'article 4 de l'ordonnance du 19 mars 2020, l'arrêté envisagé devra être confirmé par ordonnance dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période des pouvoirs spéciaux organisés par l'ordonnance. À défaut de confirmation dans le délai précité, l'arrêté est réputé n'avoir jamais produit ses effets.

Conformément à la même disposition, l'arrêté envisagé doit également être communiqué au président et au greffier du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale avant sa publication au Moniteur belge.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT