



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.120/3
van 25 oktober 2021

avis 70.120/3
du 25 octobre 2021

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot wijziging van
de Brusselse Huisvestingscode
inzake het openbaar
beheersrecht en leegstaande
woningen'

un avant-projet d'ordonnance
'modifiant le Code bruxellois
du Logement en matière de
droit de gestion publique et de
logements inoccupés'

Op 1 september 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de Brusselse Huisvestingscode inzake het openbaar beheersrecht en leegstaande woningen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 oktober 2021.

*

Le 1^{er} septembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘modifiant le Code bruxellois du Logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 5 octobre 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 octobre 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt er vooreerst toe om, in het kader van de strijd tegen de leegstand, de bepalingen in de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’ (hierna: de Brusselse Huisvestingscode) betreffende het openbaar beheersrecht te wijzigen (artikelen 3 en 8 tot 13 van het voorontwerp). Zo wordt de definitie van het begrip “openbaar beheersrecht” vervangen (artikel 3) en wordt voorzien in een nieuwe definitie van het begrip “leegstaande woning” (artikelen 9 en 17). Voorts wordt elke ambtenaar van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel die bevoegd is inzake huisvesting de bevoegdheid verleend om een bezoek aan de woning af te leggen en wordt het sluiten van een beheersovereenkomst geregeld in geval van een positieve reactie op het voorstel van een openbaar vastgoedbeheerder of een sociaal verhuurkantoor (artikel 10). Ook wordt bepaald dat de huurovereenkomsten die in het kader van het openbaar beheersrecht worden gesloten, tegenstelbaar zijn aan derden en er wordt voorzien in een voorkeepsrecht ten gunste van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de openbare vastgoedbeheerders op de woningen die het voorwerp zijn geweest van een openbaar beheer (artikel 12). De houder van een zakelijk hoofdrecht kan het beheer van zijn woning voortaan enkel overnemen als na de overname van het beheer door een openbaar vastgoedbeheerder of een sociaal verhuurkantoor de woning een eerste keer is bewoond en is er bovendien toe gehouden om gedurende een minimumperiode van negen jaar vanaf de eerste bewoning van het goed tijdens de openbare inbeheersname een gereguleerde huurprijs toe te passen voor alle nieuwe verhuringen die hij tot stand zal brengen (artikel 13).

Voorts wordt binnen de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel de Gewestelijke Dienst Leegstaande Woningen belast met de identificatie van leegstaande woningen aan de hand van een gewestelijke inventaris (artikelen 6 en 7) en wordt de verwerking van persoonsgegevens die hiermee gepaard gaat, geregeld (artikelen 4, 24 en 25). Het feit dat de houder van een zakelijk hoofdrecht een woning laat leegstaan zonder rechtvaardiging vormt een administratieve overtreding die kan worden beboet (artikel 16). Er worden in criteria voor het vermoeden van leegstand voorzien (artikel 18) en de procedure voor het opleggen van een boete (artikel 19) en het administratief beroep tegen die beslissing (artikel 20) worden geregeld, evenals de invordering en de besteding van de geldboeten (artikel 21).

Ook wordt in een vordering tot staking voorzien waarbij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg kan bevelen dat gepaste maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de woning binnen een redelijke termijn wordt bewoond (artikelen 22 en 23).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Ten slotte worden de gemeenten ermee belast elk jaar een verslag te publiceren over hun beleid ter bestrijding van leegstaande woningen, en van dat van hun OCMW (artikel 26).

De aan te nemen ordonnantie treedt in werking op een door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de regering) te bepalen datum (artikel 28). Een aantal besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die er niet mee bestaanbaar zijn, worden opgeheven (artikelen 29 tot 31), maar er wordt in een overgangsregeling voorzien voor de procedures die voor de inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie zijn ingesteld (artikel 32).

BEVOEGDHEID

3. Naar luid van het ontworpen artikel 23 van de Brusselse Huisvestingscode (artikel 23 van het voorontwerp) doet de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg uitspraak als in kort geding en kan hij, op verzoek van de administratieve overheden of van een vereniging zoals bedoeld in artikel 134 van die code, bevelen dat de houder van een zakelijk hoofdrecht of, in het geval dat een woning het voorwerp heeft uitgemaakt van een openbaar beheersrecht, de openbaar vastgoedbeheerder of het betrokken sociaal verhuurkantoor, gepaste maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat de woning binnen een redelijke termijn wordt bewoond. Bijgevolg wordt de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg geregeld evenals, in zoverre er in een vorderingsrecht wordt voorzien voor de administratieve overheden en voor verenigingen waarvan het maatschappelijk doel erin bestaat op te komen voor het recht op huisvesting, de procedure voor die rechtbank.

Het ontworpen artikel 23 van de Brusselse Huisvestingscode herneemt het bestaande artikel 22 diezelfde code. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft omtrent onder meer die bepaling het volgende opgemerkt:

“Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof² en de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, volgt dat zowel de regeling van de bevoegdheid van de rechtscolleges als het vaststellen van de procedures die voor deze rechtscolleges dienen te worden gevolgd, aangelegenheden zijn die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. De gemeenschappen en de gewesten kunnen op dit vlak slechts regelgevend optreden op grond van hun impliciete bevoegdheden, bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.³ Dat betekent dat aan de toepassingsvoorwaarden van dat artikel moet zijn voldaan, namelijk dat het betreden van de federale bevoegdheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid van de betrokken entiteit, dat de aangelegenheid zich moet lenen tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.⁴

² Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: Zie bijv. GwH, 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3.

³ Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: Ibid.

⁴ Voetnoot 8 van het aangehaalde advies: Zie bijv. GwH, 14 juni 2012, nr. 75/2012, B.13.1.

Het verdient aanbeveling om op dit vlak telkens in de memorie van toelichting uiteen te zetten waarom naar het oordeel van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is voldaan.”⁵

Bij gebrek aan enige toelichting in de memorie van toelichting bij het thans voorliggende voorontwerp, geldt hetzelfde voor het ontworpen artikel 23 van de Brusselse Huisvestingscode.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. In arrest nr. 69/2005 van 20 april 2005 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de regeling van het openbaar beheersrecht zoals ingevoerd bij de artikelen 18 tot 23 van de Brusselse Huisvestingscode een regeling van “het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang”, in de zin van het tweede lid van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens uitmaakte, maar dat die regeling vanwege zijn aard en vanwege de geboden waarborgen niet op onevenredige wijze afbreuk deed aan de rechten van de betrokken eigenaars.⁶

In zoverre het voorontwerp ertoe strekt de regeling van het openbaar beheersrecht te wijzigen, en in bijkomende beperkingen van het eigendomsrecht voorziet, moet echter opnieuw worden nagegaan of die regeling geen onevenredige gevolgen doet ontstaan in hoofde van de eigenaars van het goed dat het voorwerp uitmaakt van een openbaar beheersrecht.

4.2. In het reeds vermelde arrest nr. 69/2005 van 20 april 2005 heeft het Grondwettelijk Hof onder meer beklemtoond dat “de eigenaar of houder van zakelijke rechten op een onroerend goed dat onderworpen is aan een openbaar beheersrecht, op elk ogenblik de openbaar vastgoedbeheerder [kan] verzoeken het beheer van zijn woning opnieuw over te nemen na alle uitstaande onkosten die de genoemde vastgoedbeheerder rechtstreeks of onrechtstreeks heeft gemaakt, te hebben terugbetaald (artikel 22, § 1). In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, kan de openbaar vastgoedbeheerder zich niet tegen die overname verzetten.”⁷

4.3.1. Naar luid van het ontworpen artikel 19, § 1, eerste lid, van de Brusselse Huisvestingscode (artikel 13 van het voorontwerp) kan de houder van een zakelijk hoofdrecht verzoeken het beheer van zijn woning opnieuw over te nemen zodra die een eerste keer is bewoond als gevolg van het sluiten van een huurovereenkomst. Hieruit vloeit voort dat de eigenaar of houder van zakelijke rechten op een onroerend goed dat onderworpen is aan een openbaar beheersrecht, niet langer *op elk ogenblik* de openbaar vastgoedbeheerder zal kunnen verzoeken het beheer van zijn woning opnieuw over te nemen. Zolang de openbaar

⁵ Adv.RvS 51.800/3 van 25 september 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 11 juli 2013 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode’, *Parl.St. Br.Parl.* 2012-13, nr. A-355/1, 136, opmerking 5.

⁶ GwH 20 april 2005, nr. 69/2005, B.17.4 en B.17.10.

⁷ *Ibidem*, B.17.9.

vastgoedbeheerder het goed in kwestie niet heeft verhuurd, kan de eigenaar of houder van een ander zakelijk recht het beheer van zijn woning niet terug overnemen.

4.3.2. In de memorie van toelichting wordt die beperking als volgt gerechtvaardigd:

“Deze toevoeging wordt gerechtvaardigd door het hoofddoel van het openbaar beheersrecht: leegstaande woningen of woningen die uit het vastgoedcircuit zijn gehaald, terug op de vastgoedmarkt brengen. Het is dus logisch dat de houder van een zakelijk hoofdrecht het beheer van zijn woning slechts opnieuw kan overnemen indien dit doel is bereikt en geconcretiseerd.

Uit operationeel oogpunt vormden de huidige overnamevoorwaarden een belemmering voor de uitoefening van het openbaar beheersrecht. Deze nieuwe voorwaarde zal ervoor zorgen dat de woningen opnieuw op de markt worden gebracht en dat zo het recht op huisvesting, bedoeld in artikel 23 van de Grondwet, doeltreffend wordt uitgeoefend.”

4.3.3. Te dien aanzien moet evenwel worden opgemerkt dat niet uit te sluiten valt dat de eigenaar of houder van het zakelijk recht de openbaar vastgoedbeheerder verzoekt het beheer van zijn woning opnieuw over te geven teneinde dat goed zelf te bewonen of te verhuren, in welk geval het door de ontworpen regeling nagestreefde doel – namelijk de bewoning van het goed in kwestie te verzekeren – evenzeer wordt gerealiseerd.

Door op absolute wijze uit te sluiten dat de houder van een zakelijk recht het beheer van zijn woning opnieuw kan overnemen vooraleer het goed in kwestie een eerste keer is bewoond als gevolg van het sluiten van een huurovereenkomst, zelfs indien die houder de woning zelf zou willen bewonen of verhuren, gaat de ontworpen regeling derhalve verder dan nodig is om het doel ervan te bereiken.

4.4.1. Daarbij komt nog dat luidens het ontworpen artikel 19, § 2, van de Brusselse Huisvestingscode (artikel 13 van het voorontwerp), wanneer de houder van een zakelijk recht het beheer van zijn woning opnieuw overneemt, de woning in kwestie slechts opnieuw te huur kan worden gesteld mits een huurprijs wordt toegepast die is berekend volgens door de regering vastgelegde criteria en dit voor een minimumperiode van negen jaar vanaf de datum waarop het goed door de openbare vastgoedbeheerder of het sociaal verhuurkantoor wordt verhuurd. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de aldus bepaalde huurprijs overeenstemt met “het door de Regering vastgestelde SVK-rooster (artikel 16, § 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2015 houdende organisatie van de sociale verhuurkantoren).”

Ingeval de aldus gereguleerde huurprijs niet wordt nageleefd, wordt een administratieve geldboete opgelegd ten belope van twee maanden van de aan de huurder gevraagde huurprijs en moet het verschil tussen de betaalde huurprijs en de overeenkomstig de door de regering bepaalde criteria vastgestelde huurprijs worden terugbetaald (ontworpen artikel 19, § 3, van de Brusselse Huisvestingscode).

4.4.2. In de memorie van toelichting wordt die regeling als volgt verantwoord:

“Deze regelgeving met betrekking tot de huurprijs heeft als doel ervoor te zorgen dat de investeringen van de OVS of het SVK in het goed later door de eigenaar niet voor speculatieve doeleinden worden gebruikt, maar enkel om woningen tegen een betaalbare huurprijs weer op de woningenmarkt te brengen.

Na de inbeheername van de woning krijgt de eigenaar een gerenoveerd goed dat in waarde is gestegen, zonder daarvoor zelf enige werkzaamheden te hebben moeten uitvoeren.”

4.4.3. In arrest nr. 69/2005 van 20 april 2005 heeft het Grondwettelijk Hof aanvaard dat de regering een schema van door de openbare vastgoedbeheerders te hanteren huurprijzen met maximumhuurprijzen opstelt, rekening houdend met de toestand van de woning en de situatie van de bewoners, en dat “de maatregel zijn sociaal doel zou missen indien de wetgever buitensporige bedragen zou vaststellen voor de sociale huurders”.⁸

In dat geval hadden de door de regering vast te stellen huurprijzen evenwel betrekking op woningen die werden verhuurd door de openbare vastgoedbeheerders in het kader van het openbaar beheersrecht. De ontworpen regeling betreft daarentegen door de houder van het zakelijk recht verhuurde woningen, nadat die het goed in kwestie heeft overgenomen en er derhalve een einde is gekomen aan het openbaar beheer.

4.4.4. Naar luid van het ontworpen artikel 19, § 1, derde en vierde lid, van de Brusselse Huisvestingscode stelt de openbare vastgoedbeheerder of het sociale verhuurkantoor binnen een maand na de ontvangst van het verzoek van de houder van het zakelijk recht om het beheer van zijn woning opnieuw over te nemen, die houder in kennis van de afrekening van de kosten die voortvloeien uit het openbaar beheer en die nog moeten worden terugbetaald. De overname van het beheer van de woning door de houder van een zakelijk recht vindt plaats binnen de twee maanden te rekenen vanaf die terugbetaling.

De regering wordt gemachtigd om de kosten te bepalen die voortvloeien uit het openbaar beheersrecht (ontworpen artikel 18, § 1, tweede lid, van de Brusselse Huisvestingscode; artikel 12 van het voorontwerp). Die kosten blijken zowel de kosten te omvatten van de werken die vereist zijn om het goed te huur te stellen, als de onderhouds- en herstellingskosten en alle andere kosten verbonden aan het huurbeheer.

Bijgevolg heeft de houder van een zakelijk recht die het beheer van zijn woning terug overneemt voorafgaandelijk alle kosten die voortvloeien uit het openbaar beheer, met inbegrip van de kosten die vereist zijn om het goed te huur te stellen, terugbetaald aan de openbare vastgoedbeheerder of het sociale verhuurkantoor die het goed in kwestie heeft beheerd.

⁸ *Ibidem*, B.17.7.

Gelet hierop valt moeilijk nog te verantwoorden dat, nadat het openbaar beheersrecht werd beëindigd, de houder van het zakelijk recht verplicht wordt het goed te verhuren aan dezelfde tarieven als die van toepassing gedurende de uitoefening van het openbaar beheersrecht.⁹ Het gegeven dat de openbare vastgoedbeheerder of het sociale verhuurkantoor werken heeft moeten uitvoeren om het goed te kunnen verhuren, of dat de waarde van het goed zou zijn gestegen, volstaat hiervoor alvast niet, aangezien de houder van het zakelijk recht de openbare vastgoedbeheerder of het sociale verhuurkantoor hiervoor heeft vergoed.

4.4.5. In advies 61.439/3 van 6 juni 2017 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent de beperking van het eigendomsrecht die het gevolg is van een huurprijsbeperking bovendien het volgende opgemerkt:

“Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefte doel.¹⁰ Op het vlak van het huisvestingsbeleid moet daarbij rekening worden gehouden met de verplichting die op grond van artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet voor de gewestwetgevers geldt om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen.¹¹

In zoverre met de voormelde amendementen wordt beoogd een stijging van de huurprijzen tegen te gaan, kan worden aangenomen dat ze een doelstelling van algemeen belang nastreven. Evenwel moet erop worden toegezien dat niet op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan het eigendomsrecht. Dat zou met name het geval zijn als de door de huurcommissie, de Regering of de rechter vastgestelde huurprijzen van die aard zijn dat ze de verhuurder niet in staat stellen zelfs maar de onderhoudskosten te dekken,¹² of wanneer de vastgestelde huurprijzen beduidend lager zouden liggen dan de marktwaaarde van de goederen in kwestie,¹³ zelfs al verkeert de verhuurder niet in de onmogelijkheid om winst te maken.¹⁴⁻¹⁵ Tevens dient bij de beoordeling van de evenredigheid rekening te worden gehouden met beperkingen die in andere amendementen worden voorgesteld, zoals amendementen die ertoe strekken in een verplicht standaardmodel van een

⁹ Het gegeven dat de huurovereenkomsten die de openbare vastgoedbeheerder of het sociaal verhuurkantoor sluit, van rechtswege tegenwerpbaar zijn tegen de bestaande houder van een zakelijk hoofdrecht en tegen elke nieuwe houder van een zakelijk hoofdrecht op de woning (ontworpen artikel 18, § 1, derde lid, van de Brusselse Huisvestingscode; artikel 12 van het voorontwerp) spoort, daarentegen, met het in woninghuurrecht geldende beginsel dat bij vervreemding van het gehuurde goed de verkrijger in de rechten en verplichtingen van de verhuurder treedt (zie artikel 229 van de Brusselse Huisvestingscode).

¹⁰ Voetnoot 19 van het aangehaalde advies: Zie o.m.: GwH 16 juni 2016, nr. 97/2016, B.6.3; GwH 14 juli 2016, nr. 109/2016, B.7.4; GwH 10 november 2016, nr. 140/2016, B.12.4.

¹¹ Voetnoot 20 van het aangehaalde advies: GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015, B.21.4.

¹² Voetnoot 21 van het aangehaalde advies: EHRM (grote kamer) 19 september 2006, *Hutten-Czapska v. Polen*, § 224.

¹³ Voetnoot 22 van het aangehaalde advies: EHRM 21 januari 2014, *Bittó e.a. v. Slovakije*, § 113; EHRM 5 juli 2016, *Krahulec v. Slovakije*, § 33, *Bukovčanová e.a. v. Slovakije*, § 38 en *Rudolfer v. Slovakije*, § 38; EHRM 10 januari 2017, *Mečiar e.a. v. Slovakije*, § 26.

¹⁴ Voetnoot 23 van het aangehaalde advies: EHRM 30 juli 2015, *Zammit en Attard Cassar v. Malta*, § 62. Zie ook EHRM 15 september 2009, *Amato Gauci v. Malta*, § 62 (“amounts of rent allowing only a minimal profit” zijn “manifestly unreasonable”).

¹⁵ Voetnoot 24 van het aangehaalde advies: Hetzelfde geldt ingeval een verhuurder bij het verstrijken van de huurtermijn verplicht wordt het goed onder dezelfde voorwaarden verder te verhuren: EHRM 12 juni 2012, *Lindheim e.a. v. Noorwegen*, § 120.

huurovereenkomst te voorzien (amendementen nrs. 37 en 76) of die de verhuurder de mogelijkheid ontzeggen om een huurovereenkomst voortijdig te beëindigen (amendementen nrs. 49 en 94).¹⁶

Ofschoon uit de aangehaalde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voortvloeit dat het bestaanbaar kan zijn met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dat de huurprijs door een overheidstussenkomst wordt gewijzigd nadat de huurovereenkomst is gesloten,¹⁷ moet er in waarborgen worden voorzien zodat de inmenging in het recht op eigendom van de verhuurder niet willekeurig of onvoorspelbaar is.^{18,19}

Bijgevolg mag, eenmaal de houder van het zakelijk recht op de woning de kosten van het openbaar beheer heeft vergoed en hij het beheer over zijn goed opnieuw heeft overgenomen, hem geen huurprijsbeperking worden opgelegd die van dien aard is dat ze hem niet in staat zou stellen zelfs maar zijn kosten te dekken, of waardoor hij een huurprijs moet vragen die beduidend lager zou liggen dan de marktwaarde van het goed in kwestie.

4.5. Gelet op wat voorafgaat moet worden besloten dat de beperkingen van het eigendomsrecht waarin artikel 13 van het voorontwerp voorziet van dien aard zijn dat op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de betrokken eigenaars. Die bepaling kan dan ook geen doorgang vinden.

5. Naar luid van het ontworpen artikel 22, § 1, vierde en vijfde lid, van de Brusselse Huisvestingscode (artikel 21 van het voorontwerp) wordt de betaling van de administratieve geldboete waarin het ontworpen artikel 19/1 van diezelfde code (artikel 16 van het voorontwerp) voorziet, gewaarborgd met een wettelijke hypotheek en wordt, wanneer de overtreder niet uit eigen beweging de boete betaalt, de woning waar de overtreding is vastgesteld openbaar verkocht met voorrang op andere middelen tot gedwongen tenuitvoerlegging.

¹⁶ Voetnoot 25 van het aangehaalde advies: Zie inzonderheid EHRM (grote kamer) 19 september 2006, *Hutten-Czapska v. Polen*, § 224.

¹⁷ Voetnoot 26 van het aangehaalde advies: EHRM 19 december 1989, *Mellacher e.a. v. Oostenrijk*, § 51.

¹⁸ Voetnoot 27 van het aangehaalde advies: Zie o.m. EHRM (grote kamer) 19 september 2006, *Hutten-Czapska v. Polen*, § 168; EHRM 26 september 2006, *Ghigo v. Malta*, § 62; EHRM 15 september 2009, *Amato Gauci v. Malta*, § 58; EHRM 21 januari 2014, *Bittó e.a. v. Slovakije*, § 98; EHRM 11 december 2014, *Anthony Aquilina v. Malta*, § 60.

¹⁹ Adv.RvS 61.439/3 van 6 juni 2017 over amendementen bij het ontwerp van ordonnantie 'houdende de regionalisering van de woninghuurovereenkomst', opmerking 6, *Parl.St. Br.Parl.* 2016-17, nr. A-488/2, 248-249. Zie ook adv.RvS 69.134/3 van 28 mei 2021 over een voorstel van ordonnantie 'tot wijziging van de Brusselse Huisvestingscode zoals goedgekeurd door het besluit van 17 juli 2003, ertoe strekkende het rooster van de huurprijzen bindend te maken en een paritaire huurcommissie op te richten' (*Parl.St. Br.Parl.* 2021, nr. A-306/1), opmerking 5.2.2; adv.RvS 69.135/3 van 7 juni 2021 over een voorstel van ordonnantie 'tot oprichting van een paritaire huurcommissie en ter bestrijding van buitensporige huurprijzen' (*Parl.St. Br.Parl.* 2020-21, nr. A-330/1), opmerking 4.2.2.

Die bepaling stemt overeen met het bestaande artikel 20, § 5, vierde lid, van de Brusselse Huisvestingscode. In advies 51.800/3 van 25 september 2012 heeft de Raad van State omtrent het voorontwerp dat tot die bepaling heeft geleid evenwel het volgende opgemerkt:

“Luidens het ontworpen artikel 20, § 5, derde en vierde lid, wordt de betaling van de administratieve geldboete gewaarborgd met een wettelijke hypotheek op de betrokken woning en kan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (niet: het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft) die woning openbaar doen verkopen bij niet-betaling van de administratieve geldboete.

Het is zeer de vraag of deze bepalingen, die een ernstige inbreuk op het eigendomsrecht uitmaken, wel in een redelijk evenredigheidsverband staan met het nagestreefde doel, namelijk het vermijden dat de geldboete niet wordt betaald. Die vraag klemmt des te meer nu het bedrag van de administratieve geldboeten sterk kan variëren in acht genomen de omstandigheden die bepalend zijn voor hun hoogte.”²⁰

Hetzelfde geldt voor de thans ontworpen regeling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

6. In het ontworpen artikel 2, § 1, 8°, van de Brusselse Huisvestingscode moet worden verwezen naar “artikel 15” (niet “artikel 15, § 1) van diezelfde code.

Artikel 4

7. In het ontworpen artikel 2, § 1, 37°, van de Brusselse Huisvestingscode wordt in een definitie voorzien van het begrip “houder van een zakelijk *hoofdrecht*”.

In artikel 3.33 van het nieuw Burgerlijk Wetboek worden de zakelijke rechten opgesomd, namelijk “het eigendomsrecht, de mede-eigendom, de zakelijke gebruiksrechten en de zakelijke zekerheden”. Die bepaling maakt evenwel geen gewag van zakelijke *hoofdrechten* en maakt geen onderscheid tussen hoofdrechten en bijkomstige rechten. Bijgevolg is het raadzaam te schrijven “houder van een zakelijk recht”.²¹

²⁰ Adv.RvS 51.800/3 van 25 september 2012, opmerking 25.

²¹ Ook elders in de Brusselse Huisvestingscode, en in het voorontwerp, zou moeten worden gewag gemaakt van “zakelijke rechten” in plaats van “zakelijke hoofdrechten”: zie onder meer de artikelen 2, § 1, 8° en 17°, 25, 26, eerste lid, 42, 4°, 112, 1° en 4°, 116, § 3, 120, § 2, 121, §§ 2 en 3, 122, 146, § 1, 147, 153, 4° en 154 van de Brusselse Huisvestingscode en de artikelen 10 tot 16 van het voorontwerp.

Artikel 7

8.1. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 14/1, § 1, 3°, van de Brusselse Huisvestingscode wordt gewag gemaakt van het “recht van uitzetting”, terwijl de Franse tekst het heeft over “le droit d'expropriation”. Aangenomen dat de onteigening wordt bedoeld, moet de Nederlandse tekst van het voorontwerp worden aangepast aan de Franse tekst ervan.

8.2. Naar luid van het ontworpen artikel 14/1, § 2, van de Brusselse Huisvestingscode wordt de gewestelijke inventaris van leegstaande woningen jaarlijks opgesteld volgens de methodes voor gegevensverwerking bedoeld in het ontworpen artikel 23/1 van diezelfde code. De regering wordt gemachtigd om *de inhoud* en de verspreidingswijze van de inventaris te regelen.

Gelet op het in artikel 22 van de Grondwet vervatte wettigheidsbeginsel kan die machtiging er evenwel niet toe leiden dat andere categorieën van persoonsgegevens zouden worden verwerkt dan die bepaald in het ontworpen artikel 23/1, § 2, van de Brusselse Huisvestingscode (artikel 25 van het voorontwerp).

Artikel 19

9.1. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 20, § 1, eerste lid, van de Brusselse Huisvestingscode moeten de woorden “als bewijs” worden weggelaten.

9.2. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 20, § 3, van de Brusselse Huisvestingscode moet de nummering van de onderdelen van de opsomming worden afgestemd op die in de Franse tekst (van a) tot h) in plaats van i) tot p).

Artikel 21

10. Naar luid van het ontworpen artikel 22, § 1, tweede lid, van de Brusselse Huisvestingscode wordt de geldboete geïnd en gevorderd “volgens de regels bepaald in de ordonnantie tot vaststelling van de fiscale procedure in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”. Volgens de gemachtigde wordt hiermee de ordonnantie van 6 maart 2019 ‘betreffende de Brusselse Codex Fiscale Procedure’ bedoeld. Het strekt dan ook tot aanbeveling om, duidelijkheidshalve, naar die ordonnantie te verwijzen.

Artikel 25

11.1. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 23/1, § 3, eerste lid, van de Brusselse Huisvestingscode schrijve men “de overeenkomstige vermoedelijk leegstaande woningen”.

11.2. Naar luid van het ontworpen artikel 23/1, § 4, vijfde lid, van de Brusselse Huisvestingscode delen de Brusselse Intercommunale voor Waterdistributie en Sanering en de distributienetbeheerder eenmaal per jaar aan de Gewestelijke Dienst Leegstaande Woningen de lijst mee van de woningen waar het water- of elektriciteitsverbruik gedurende twaalf maanden lager is dan “het verbruiksminimum dat de Regering in uitvoering van artikel 19/3, 4° heeft vastgesteld”.

Het ontworpen artikel 19/3, 4°, van de Brusselse Huisvestingscode (artikel 18 van het voorontwerp) bevat echter geen machtiging aan de regering, maar bepaalt zelf de verbruiksminima aan de hand waarvan wordt bepaald dat een woning als leegstaand wordt beschouwd.²² Bijgevolg moet naar die minima worden verwezen.

11.3. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 23/1, § 4, laatste lid, van de Brusselse Huisvestingscode moeten de woorden “de van” worden weggelaten.

Artikel 28

12. Naar luid van artikel 28, tweede lid, van het voorontwerp worden in afwijking (lees: in afwijking van het eerste lid) de boetes die zijn opgelegd tot en met 31 december van het jaar waarin deze verordening (lees: ordonnantie) in werking is getreden, doorgestort “volgens de verdeelsleutel van het vroegere artikel 23”.

Aangenomen dat hiermee artikel 23 van de Brusselse Huisvestingscode wordt bedoeld, schrijve men “volgens de verdeelsleutel bepaald in artikel 23 van de code, zoals van toepassing voor de inwerkingtreding van deze ordonnantie”.

Artikel 31

13. In artikel 31 van het voorontwerp moet worden verwezen naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 6 juni 2014 (in plaats van het “besluit van 6 juni 2014 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering”).

*

²² Voor het waterverbruik minimum vijf kubieke meter per jaar; voor het elektriciteitsverbruik minimum honderd kilowattuur per jaar.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a tout d'abord pour objet de remplacer, dans le cadre de la lutte contre les logements inoccupés, les dispositions relatives au droit de gestion publique dans l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du logement' (ci-après : le Code bruxellois du logement) (articles 3 et 8 à 13 de l'avant-projet). Ainsi, la définition de la notion de « droit de gestion publique » est remplacée (article 3) et la notion de « logement inoccupé » fait l'objet d'une nouvelle définition (articles 9 et 17). Par ailleurs, chaque agent du Service public régional de Bruxelles compétent en matière de logement est habilité à effectuer une visite du logement et la conclusion d'un contrat de gestion est réglée en cas de réaction positive à la proposition d'un opérateur immobilier public ou d'une agence immobilière sociale (article 10). L'avant-projet précise également que les contrats de bail conclus dans le cadre du droit de gestion publique sont opposables à des tiers et prévoit, en faveur de la Région de Bruxelles-Capitale et des opérateurs immobiliers publics, un droit de préemption sur les logements qui ont fait l'objet d'une gestion publique (article 12). Le titulaire d'un droit réel principal ne peut désormais reprendre la gestion de son logement que si celui-ci a fait l'objet d'une première occupation après la reprise en gestion par un opérateur immobilier public ou une agence immobilière publique et il est en outre tenu d'appliquer un loyer réglementé pendant une durée minimale de neuf ans à dater de la première occupation du bien pendant la prise en gestion publique pour toutes les nouvelles locations qu'il effectuera (article 13).

En outre, au sein du Service public régional de Bruxelles, le Service régional des logements inoccupés est chargé d'identifier les logements inoccupés sur la base d'un inventaire régional (articles 6 et 7) et le traitement des données à caractère personnel y afférent est réglé (articles 4, 24 et 25). Le fait que le titulaire d'un droit réel principal maintient un logement inoccupé constitue une infraction administrative passible d'une amende (article 16). L'avant-projet établit des critères de présomption d'inoccupation (article 18) et règle la procédure d'infliction d'une amende (article 19) et le recours administratif contre cette décision (article 20), ainsi que le recouvrement et l'affectation des amendes (article 21).

L'avant-projet prévoit également une action en cessation qui permet au président du tribunal de première instance d'ordonner que des mesures appropriées soient prises afin d'assurer l'occupation du logement dans un délai raisonnable (articles 22 et 23).

Enfin, les communes sont chargées de publier chaque année un rapport sur leur politique de lutte contre les logements inoccupés, ainsi que sur celle de leur CPAS (article 26).

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

L'ordonnance à adopter entre en vigueur à une date à fixer par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le gouvernement) (article 28). Plusieurs arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui ne sont pas compatibles avec cette ordonnance sont abrogés (articles 29 à 31), mais un régime transitoire est prévu pour les procédures initiées avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance à adopter (article 32).

COMPÉTENCE

3. Aux termes de l'article 23, en projet, du Code bruxellois du logement (article 23 de l'avant-projet), le président du tribunal de première instance statue comme en référé et peut ordonner, à la demande des autorités administratives ou d'une association visée à l'article 134 de ce Code, que le titulaire d'un droit réel principal ou, dans l'hypothèse d'un logement qui a fait l'objet d'un droit de gestion publique, l'opérateur immobilier public ou l'agence immobilière sociale concernée, prenne toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable. Par conséquent, l'avant-projet règle la compétence du tribunal de première instance ainsi que la procédure devant ce tribunal, dans la mesure où il est prévu un droit d'action pour les autorités administratives et pour les associations ayant pour objet social la défense du droit au logement.

L'article 23, en projet, du Code bruxellois du logement reproduit l'actuel article 22 de ce même code. Le Conseil d'État, section de législation, a formulé, notamment à propos de cette disposition, les observations suivantes :

« Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle² et des avis rendus par la section de législation du Conseil d'État que tant le régime de compétences des juridictions que la fixation des procédures qui doivent être suivies devant celles-ci, sont des matières qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. Les communautés et régions peuvent uniquement réglementer dans ce domaine sur la base de leurs pouvoirs implicites visés à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'³. Cela signifie que les conditions d'application de cet article doivent être remplies, à savoir que l'empiètement sur la compétence fédérale est nécessaire à l'exercice des compétences de l'entité concernée, que la matière doit se prêter à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale⁴.

Il est recommandé, dans ce domaine, de préciser chaque fois dans l'exposé des motifs les raisons pour lesquelles le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 sont remplies »⁵.

² Note 6 de l'avis cité : Voir, par exemple, C.C., 29 juillet 2010, n° 91/2010, B.3.3.

³ Note 7 de l'avis cité : Ibid.

⁴ Note 8 de l'avis cité : Voir, par exemple, C.C., 14 juin 2012, n° 75/2012, B.13.1.

⁵ Avis C.E. 51.800/3 du 25 septembre 2012 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 11 juillet 2013 'modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-13, n° A-355/1, p. 136, observation 5.

En l'absence de toute explication dans l'exposé des motifs de l'avant-projet actuellement à l'examen, la même observation vaut pour l'article 23, en projet, du Code bruxellois du logement.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. Dans l'arrêt n° 69/2005 du 20 avril 2005, la Cour constitutionnelle a jugé que le régime du droit de gestion publique instauré par les articles 18 à 23 du Code bruxellois du logement règle « l'usage des biens conformément à l'intérêt général », au sens de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, mais que ce régime, en raison de sa nature et des garanties offertes, ne porte pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des propriétaires concernés ⁶.

Or, dans la mesure où l'avant-projet vise à modifier le régime du droit de gestion publique et prévoit des restrictions supplémentaires au droit de propriété, il faudra de nouveau vérifier si ce régime ne génère pas des conséquences disproportionnées dans le chef des propriétaires du bien faisant l'objet d'un droit de gestion publique.

4.2. Dans l'arrêt n° 69/2005 du 20 avril 2005 précité, la Cour constitutionnelle a notamment souligné que « le propriétaire ou le titulaire de droits réels sur un immeuble effectivement soumis à un droit de gestion publique peut à tout moment demander à l'opérateur immobilier public de reprendre la gestion de son habitation après avoir remboursé le solde des frais exposés directement ou indirectement par ledit opérateur (article 22, § 1^{er}). Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, l'opérateur immobilier public ne peut s'opposer à cette reprise » ⁷.

4.3.1. Selon l'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, du Code bruxellois du logement (article 13 de l'avant-projet), le titulaire d'un droit réel principal peut demander de reprendre la gestion de son logement dès que celui-ci a fait l'objet d'une première occupation à la suite de la conclusion d'un contrat de bail. Il en résulte que le propriétaire ou le titulaire de droits réels sur un immeuble soumis à un droit de gestion publique ne pourra plus à *tout moment* demander à l'opérateur immobilier public de pouvoir reprendre la gestion de son habitation. Tant que l'opérateur immobilier public n'a pas mis le bien en question en location, le propriétaire ou le titulaire d'un autre droit réel ne pourra reprendre la gestion de son logement.

4.3.2. L'exposé des motifs justifie cette restriction comme suit :

« Cet ajout se justifie par l'objectif premier du droit de gestion publique: remettre sur le marché immobilier des logements inoccupés ou écartés du circuit immobilier. Il est donc cohérent que le titulaire d'un droit réel principal ne puisse reprendre la gestion de son logement que si cet objectif a été atteint et concrétisé.

⁶ C.C., 20 avril 2005, n° 69/2005, B.17.4 et B.17.10.

⁷ *Ibidem*, B.17.9.

D'un point de vue opérationnel les conditions de reprise actuelles étaient un frein à l'exercice du droit de gestion publique. Cette nouvelle condition garantira la remise des logements sur le marché et par ce biais, l'effectivité du droit au logement prévu à l'article 23 de la Constitution ».

4.3.3. À cet égard, il faut cependant observer qu'il n'est pas exclu que le propriétaire ou le titulaire du droit réel demande à l'opérateur immobilier public de lui remettre la gestion de son logement dans le but d'occuper lui-même ce bien ou de le mettre en location, auquel cas l'objectif poursuivi par le régime en projet – à savoir assurer l'occupation du bien en question – est également réalisé.

En excluant de manière absolue que le titulaire d'un droit réel puisse reprendre la gestion de son logement avant que le bien en question ait fait l'objet d'une première occupation à la suite de la conclusion d'un contrat de bail, même si ce titulaire voudrait occuper ou mettre en location lui-même le logement, le régime en projet va dès lors au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre son objectif.

4.4.1. Qui plus est, selon l'article 19, § 2, en projet, du Code bruxellois du logement (article 13 de l'avant-projet), lorsque le titulaire d'un droit réel reprend la gestion de son logement, le logement en question ne peut être mis en location que moyennant l'application d'un loyer calculé selon des critères arrêtés par le Gouvernement, et ce pour une période minimale de neuf ans à dater de la mise en location du bien par l'opérateur immobilier public ou l'agence immobilière sociale. Il ressort de l'exposé des motifs que le loyer ainsi fixé est conforme à « la grille AIS établie par le Gouvernement ([article 16, § 2, de l'])[a]rrêté [du 17 décembre 2015] du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale organisant les agences immobilières sociales (...) ».

Dans l'hypothèse où le prix du loyer ainsi réglementé n'est pas respecté, une amende administrative est infligée à hauteur de deux mois du loyer demandé au locataire et la différence entre le loyer payé et le loyer fixé conformément aux critères déterminés par le gouvernement doit être remboursée (article 19, § 3, en projet, du Code bruxellois du logement).

4.4.2. L'exposé des motifs justifie ce régime comme suit :

« Cette réglementation relative au montant du loyer vise à garantir que les investissements effectués dans le bien par l'OIP ou l'AIS ne soient pas utilisés ultérieurement par le propriétaire à des fins spéculatives mais uniquement en vue de replacer sur le marché immobilier des logements moyennant un loyer abordable.

Suite à la prise en gestion du logement, le propriétaire récupère un bien rénové et revalorisé sans qu'il ait d[û] effectuer la moindre intervention ».

4.4.3. Dans son arrêt n° 69/2005 du 20 avril 2005, la Cour constitutionnelle a admis que le gouvernement détermine une grille de loyer maximum que les opérateurs immobiliers publics doivent appliquer, compte tenu de la situation du logement et de la situation des occupants, et que « la mesure manquerait son objectif social si le législateur venait à fixer des montants exorbitants pour les locataires sociaux »⁸.

⁸ Ibidem, B.17.7.

En l'espèce, les montants des loyers à fixer par le gouvernement concernaient toutefois les logements qui avaient été mis en location par les opérateurs immobiliers publics dans le cadre du droit de gestion publique. Par contre, le régime en projet concerne les logements mis en location par le titulaire du droit réel, après que le bien en question a été repris et que la gestion publique a dès lors pris fin.

4.4.4. Aux termes de l'article 19, § 1^{er}, alinéas 3 et 4, en projet, du Code bruxellois du logement, l'opérateur immobilier public ou l'agence immobilière sociale, dans le mois de la réception de la demande du titulaire du droit réel de reprendre la gestion de son logement, notifie à ce titulaire le décompte des frais engendrés par la gestion publique qui doivent encore être remboursés. La reprise de la gestion du logement par le titulaire d'un droit réel intervient dans les deux mois à compter de ce remboursement.

Le gouvernement est habilité à déterminer les frais engendrés par le droit de gestion publique (article 18, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, du Code bruxellois du logement; article 12 de l'avant-projet). Ces derniers paraissent englober tant les frais des travaux requis pour mettre le bien en location que les frais d'entretien et de réparations ainsi que tous les autres frais liés à la gestion de la location.

Par conséquent, le titulaire d'un droit réel qui reprend la gestion de son logement a au préalable remboursé à l'opérateur immobilier public ou à l'agence immobilière sociale en charge de la gestion du bien en question tous les frais engendrés par la gestion publique, en ce compris les frais requis pour mettre le bien en location.

Compte tenu de ce qui précède, il est encore difficile de justifier, après la cessation du droit de gestion publique, que le titulaire du droit réel est obligé de mettre le bien en location aux mêmes conditions de loyer que celles qui s'appliquaient pendant l'exercice du droit de gestion publique⁹. Le fait que l'opérateur immobilier public ou l'agence immobilière sociale a dû effectuer des travaux pour pouvoir mettre le bien location ou que la valeur du bien aurait augmenté, ne suffit en tout cas pas à cet effet, dès lors que le titulaire du droit réel a indemnisé l'opérateur immobilier public ou l'agence immobilière sociale à cet égard.

⁹ Par contre, le fait que les contrats de bail conclus par l'opérateur immobilier public ou l'agence immobilière sociale sont opposables de plein droit au titulaire actuel d'un droit réel principal et à chaque nouveau titulaire d'un droit réel principal sur le logement (article 18, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, du Code bruxellois du logement; article 12 de l'avant-projet) s'accorde avec le principe applicable en droit en matière de bail d'habitation selon lequel en cas d'aliénation du bien loué, l'acquéreur est subrogé aux droits et obligations du bailleur (voir l'article 229 du Code bruxellois du logement).

4.4.5. Dans l'avis 61.439/3 du 6 juin 2017, le Conseil d'État, section de législation, a en outre formulé les observations suivantes à propos de la restriction du droit de propriété qui découle d'une limitation des loyers :

« Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi ¹⁰. En matière de politique du logement, il faut tenir compte à cet égard de l'obligation faite, par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution, aux législateurs régionaux de garantir le droit à un logement décent ¹¹.

Dans la mesure où les amendements précités visent à lutter contre une augmentation des loyers, il peut être admis qu'ils poursuivent un objectif d'intérêt général. Toutefois, il faut veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte de manière disproportionnée au droit de propriété. Tel serait notamment le cas si les loyers fixés par la commission locative, le Gouvernement ou le juge étaient de nature à ne pas permettre au bailleur de couvrir ne fût-ce que les frais d'entretien ¹², ou si les loyers arrêtés étaient nettement inférieurs à la valeur du marché des biens en question ¹³, même si le bailleur ne se trouve pas dans l'impossibilité de réaliser des bénéfices ¹⁴⁻¹⁵. Par ailleurs, pour apprécier la proportionnalité, il faut tenir compte des limitations proposées dans d'autres amendements, comme les amendements visant à prévoir un modèle de bail-type obligatoire (amendements n^{os} 37 et 76) ou privant le bailleur de la possibilité de résilier par anticipation un bail (amendements n^{os} 49 et 94) ¹⁶.

Bien qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme invoquée que la modification du loyer opérée à la suite d'une intervention de l'autorité après la conclusion du bail ¹⁷ peut être compatible avec l'article 1^{er} du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, des garanties doivent être prévues afin que l'ingérence dans le droit à la propriété du bailleur ne soit pas arbitraire ou imprévisible ¹⁸ » ¹⁹.

¹⁰ Note 19 de l'avis cité : Voir notamment C.C., 16 juin 2016, n° 97/2016, B.6.3 ; C.C., 14 juillet 2016, n° 109/2016, B.7.4 ; C.C., 10 novembre 2016, n° 140/2016, B.12.4.

¹¹ Note 20 de l'avis cité : C.C., 12 février 2015, n° 16/2015, B.21.4.

¹² Note 21 de l'avis cité : Cour eur. D.H. (grande chambre), 19 septembre 2006, *Hutten-Czapska c. Pologne*, § 224.

¹³ Note 22 de l'avis cité : Cour eur. D.H., 21 janvier 2014, *Bittó et autres c. Slovaquie*, § 113 ; Cour eur. D.H., 5 juillet 2016, *Krahulec c. Slovaquie*, § 33, *Bukovčanová et autres c. Slovaquie*, § 38 et *Rudolfer c. Slovaquie*, § 38 ; Cour eur. D.H., 10 janvier 2017, *Mečiar et autres c. Slovaquie*, § 26.

¹⁴ Note 23 de l'avis cité : Cour eur. D.H., 30 juillet 2015, *Zammit et Attard Cassar c. Malte*, § 62. Voir également Cour eur. D.H., 15 septembre 2009, *Amato Gauci c. Malte*, § 62 (« amounts of rent allowing only a minimal profit » sont « manifestly unreasonable »).

¹⁵ Note 24 de l'avis cité : Il en va de même lorsqu'un bailleur, à l'expiration du délai de location, est obligé de louer le bien aux mêmes conditions : Cour eur. D.H., 12 juin 2012, *Lindheim et autres c. Norvège*, § 120.

¹⁶ Note 25 de l'avis cité : Voir notamment Cour eur. D.H. (grande chambre), 19 septembre 2006, *Hutten-Czapska c. Pologne*, § 224.

¹⁷ Note 26 de l'avis cité : Cour eur. D.H., 19 décembre 1989, *Mellacher et autres c. Autriche*, § 51.

¹⁸ Note 27 de l'avis cité : Voir notamment Cour eur. D.H. (grande chambre), 19 septembre 2006, *Hutten-Czapska c. Pologne*, § 168 ; Cour eur. D.H., 26 septembre 2006, *Ghigo c. Malte*, § 62 ; Cour eur. D.H., 15 septembre 2009, *Amato Gauci c. Malte*, § 58 ; Cour eur. D.H., 21 janvier 2014, *Bittó et autres c. Slovaquie*, § 98 ; Cour eur. D.H., 11 décembre 2014, *Anthony Aquilina c. Malte*, § 60.

¹⁹ Avis C.E. 61.439/3 du 6 juin 2017 sur des amendements au projet d'ordonnance 'visant la régionalisation du bail d'habitation', observation 6, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-17, n° A 488/2, pp. 248-249. Voir également

Par conséquent, dès l'instant où le titulaire d'un droit réel sur le logement a indemnisé les frais de la gestion publique et a repris la gestion de son bien, il ne peut lui être imposé une restriction de loyer de nature à le priver des moyens de couvrir ne fût-ce que ses dépenses, ou à l'obliger de demander un loyer sensiblement inférieur à la valeur du marché du bien en question.

4.5. Eu égard à ce qui précède, force est de conclure que les restrictions au droit de propriété instaurées à l'article 13 de l'avant-projet, sont de nature à porter une atteinte disproportionnée aux droits des propriétaires concernés. Cette disposition ne saurait donc se concrétiser.

5. Aux termes de l'article 22, § 1^{er}, alinéas 4 et 5, en projet, du Code bruxellois du logement (article 21 de l'avant-projet), le paiement de l'amende administrative que prévoit l'article 19/1, en projet, de ce même code (article 16 de l'avant-projet), est garanti par une hypothèque légale et, lorsque le contrevenant demeure en défaut de s'exécuter volontairement, il est procédé, prioritairement à toute autre voie d'exécution forcée, à la vente publique du logement, objet de l'infraction.

Cette disposition est conforme à l'actuel article 20, § 5, alinéa 4, du Code bruxellois du logement. Dans son avis 51.800/3 du 25 septembre 2012, concernant l'avant-projet devenu cette disposition, le Conseil d'État a toutefois observé ce qui suit :

« Selon l'article 20, § 5, alinéas 3 et 4, en projet, le paiement de l'amende administrative est garanti par une hypothèque légale sur le logement concerné et la Région de Bruxelles-Capitale (et non : le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, qui n'a pas de personnalité juridique propre) peut faire procéder à la vente publique de ce logement en cas de non-paiement de l'amende administrative.

Il est fort douteux que ces dispositions, qui constituent une infraction grave au droit à la propriété, soient raisonnablement proportionnées au but poursuivi, à savoir éviter que l'amende ne soit payée. Cette question s'impose d'autant plus que le montant des amendes administratives peut fortement varier en fonction des circonstances qui sont déterminantes pour leur importance »²⁰.

Il en va de même pour la réglementation en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

6. À l'article 2, § 1^{er}, 8°, en projet, du Code bruxellois du logement, il y a lieu de viser « l'article 15 » (et non : « l'article 15, § 1^{er}, ») de ce même code.

l'avis C.E. 69.134/3 du 28 mai 2021 sur une proposition d'ordonnance 'modifiant le Code bruxellois du logement tel qu' adopté par l'arrêté du 17 juillet 2003, visant à rendre contraignante la grille des loyers et à instaurer une commission paritaire locative' (*Doc. Parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021, n° A-306/1), observation 5.2.2. ; avis C.E. 69.135/3 du 7 juin 2021 sur une proposition d'ordonnance 'visant à instaurer une Commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-330/1), observation 4.2.2.

²⁰ Avis C.E. 51.800/3 du 25 septembre 2012, observation 25.

Article 4

7. L'article 2, § 1^{er}, 37°, en projet, du Code bruxellois du logement définit la notion de « titulaire d'un droit réel *principal* ».

L'article 3.33 du nouveau Code civil énumère les droits réels, à savoir « le droit de propriété, la copropriété, les droits réels d'usage et les sûretés réelles ». Toutefois, cette disposition ne fait pas état des droits réels *principaux* et n'opère pas de distinction entre des droits principaux et des droits accessoires. Il est dès lors conseillé d'écrire « titulaire d'un droit réel »²¹.

Article 7

8.1. Dans le texte néerlandais de l'article 14/1, § 1, 3°, en projet, du Code bruxellois du logement, il est fait état du « recht van uitzetting », alors que le texte français évoque « le droit d'expropriation ». Si l'on admet que l'expropriation est visée, on adaptera le texte néerlandais de l'avant-projet conformément au texte français.

8.2. Aux termes de l'article 14/1, § 2, en projet, du Code bruxellois du logement, l'inventaire régional des logements inoccupés est établi annuellement selon les modes de traitement des données visés à l'article 23/1, en projet, de ce même code. Le gouvernement est autorisé à régler *le contenu* et les modalités de diffusion de l'inventaire.

Eu égard au principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution, cette délégation ne peut toutefois pas avoir pour conséquence que des catégories de données à caractère personnel autres que celles prévues à l'article 23/1, § 2, en projet, du Code bruxellois du logement (article 25 de l'avant-projet) seraient traitées.

Article 19

9.1. Dans le texte néerlandais de l'article 20, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, du Code bruxellois du logement, on omettra les mots « als bewijs ».

9.2. Dans le texte néerlandais de l'article 20, § 3, en projet, du Code bruxellois du logement, on alignera la numérotation des points de l'énumération sur celle de la version française (de a) à h) au lieu de i) à p).

²¹ En d'autres endroits du Code bruxellois du logement et de l'avant-projet aussi, il conviendrait de faire état de « droits réels » plutôt que de « droits réels principaux » : voir, notamment, les articles 2, § 1^{er}, 8° et 17°, 25, 26, alinéa 1^{er}, 42, 4°, 112, 1° et 4°, 116, § 3, 120, § 2, 121, §§ 2 et 3, 122, 146, § 1^{er}, 147, 153, 4° et 154 du Code bruxellois du logement ainsi que les articles 10 à 16 de l'avant-projet.

Article 21

10. Aux termes de l'article 22, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, du Code bruxellois du logement, l'amende est recouvrée et poursuivie « suivant les règles prévues dans l'ordonnance établissant la procédure fiscale en Région de Bruxelles-Capitale ». Selon le délégué, le texte vise l'ordonnance du 6 mars 2019 'relative au Code bruxellois de procédure fiscale'. Aussi est-il recommandé, par souci de clarté, de se référer à cette ordonnance.

Article 25

11.1. Dans le texte néerlandais de l'article 23/1, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, du Code bruxellois du logement, on écrira « de overeenkomstige vermoedelijk leegstaande woningen ».

11.2. Aux termes de l'article 23/1, § 4, alinéa 5, en projet, du Code bruxellois du logement, l'Intercommunale bruxelloise de distribution et d'assainissement d'eau et le gestionnaire du réseau de distribution communiquent une fois par an au Service régional des logements inoccupés, la liste des logements pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité sur douze mois est inférieure à « la consommation minimale fixée par le Gouvernement en exécution de l'article 19/3, 4° ».

L'article 19/3, 4°, en projet, du Code bruxellois du logement (article 18 de l'avant-projet) ne confère toutefois aucune délégation au gouvernement mais définit lui-même les consommations minimales qui permettent de considérer qu'un logement est inoccupé ²². Partant, il y a lieu de se référer à ces minima.

11.3. Dans le texte néerlandais de l'article 23/1, § 4, dernier alinéa, en projet, du Code bruxellois du logement, on omettra les mots « de van ».

Article 28

12. Aux termes de l'article 28, alinéa 2, de l'avant-projet, par dérogation (lire : par dérogation à l'alinéa 1^{er}), les amendes infligées jusqu'au 31 décembre de l'année de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance seront rétrocédées « conformément à la clé de répartition de l'ancien article 23 ».

En admettant qu'est ainsi visé l'article 23 du Code bruxellois du logement, on écrira « conformément à la clé de répartition prévue à l'article 23 du code, tel qu'il s'appliquait avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ».

²² Pour la consommation d'eau, minimum cinq mètres cubes par an ; pour la consommation d'électricité, minimum cent kilowattheures par an.

Article 31

13. À l'article 31 de l'avant-projet, on visera l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 juin 2014 (au lieu de « l' arrêté du 6 juin 2014 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH