



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.725/3
van 12 december 2023

avis 74.725/3
du 12 décembre 2023

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot vaststelling van
de lijst van substantiële
intrinsieke kwaliteitsgebreken
zoals bedoeld in artikel 107/2
van de Brusselse
Huisvestingscode'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'établissant
la liste des défauts de qualité
substantiels intrinsèques visée
à l'article 107/2 du Code
bruxellois du logement'

Op 24 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 12 december 2023, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot vaststelling van de lijst van substantiële intrinsieke kwaliteitsgebreken zoals bedoeld in artikel 107/2 van de Brusselse Huisvestingscode’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 november 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, 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 12 december 2023.

*

Le 24 octobre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 12 décembre 2023, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘établissant la liste des défauts de qualité substantiels intrinsèques visée à l'article 107/2 du Code bruxellois du logement’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 28 novembre 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, 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 12 décembre 2023.

*

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Luidens artikel 107/2, tweede lid, van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode (hierna: de Brusselse Huisvestingscode) kan een verhuurder of een door hem gemachtigd persoon de paritaire huurcommissie om advies vragen over de regelmatigheid van de gevraagde huurprijs na de eerste drie jaar van de huurovereenkomst, wanneer blijkt dat de huurprijs die op het tijdstip van de aanvraag moet worden betaald, 30 % lager ligt dan de referentiehuurprijs, zonder dat dit verschil kan worden gerechtvaardigd door substantiële en aanzienlijke kwaliteitsgebreken van het onroerend goed die niet aan de huurder kunnen worden toegeschreven, of door de omgeving.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe een lijst van de “substantiële intrinsieke” kwaliteitsgebreken te bepalen zoals bedoeld in de voormelde bepaling.

RECHTSGROND

3.1. Het ontwerp vindt, onder voorbehoud van wat volgt, rechtsgrond in artikel 107/2, derde lid, van de Brusselse Huisvestingscode, naar luid waarvan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een lijst van aanzienlijke kwaliteitsgebreken bepaalt.

3.2. Luidens artikel 1, § 1, van het ontwerp kan de paritaire huurcommissie in het kader van haar adviserende opdracht over de billijkheid van de huurprijs zich baseren op “de volgende *niet-exhaustieve* lijst van substantiële intrinsieke kwaliteitsgebreken”.

In zoverre evenwel de substantiële en aanzienlijke kwaliteitsgebreken het verschil rechtvaardigen tussen de referentiehuurprijs en de huurprijs die op het tijdstip van de aanvraag moet worden betaald, vloeit uit artikel 107/2, tweede en derde lid, van de Brusselse Huisvestingscode voort dat de door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bepaalde lijst een exhaustief karakter heeft, en dat de paritaire huurcommissie geen bijkomende gebreken in aanmerking mag nemen om dat verschil te rechtvaardigen. Uit de parlementaire voorbereiding van wat de ordonnantie van 28 oktober 2021 ‘tot oprichting van een paritaire huurcommissie en ter bestrijding van buitensporige huurprijzen’ is geworden, blijkt dat de machtiging aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om een lijst van kwaliteitsgebreken te bepalen er is gekomen naar aanleiding van advies 69.135/3 van 7 juni 2021,¹ waarin de Raad van State, afdeling Wetgeving,

¹ Adv.RvS 69.135/3 van 7 juni 2021 over een voorstel dat heeft geleid tot de ordonnantie van 28 oktober 2021, *Parl.St. Br.Parl.* 2020-21, nr. A-330/2, 79-95.

had “gewezen op de noodzaak om meer voorspelbaarheid en rechtszekerheid te verschaffen over de begrippen ‘aanzienlijke kwaliteitsgebreken aan de woning of de omgeving’. Inzake rechtszekerheid verduidelijken wij dat [wij] met ‘aanzienlijke kwaliteitsgebreken aan de woning of de omgeving’ wel degelijk substantiële kwaliteitsgebreken bedoelen die eigen zijn aan de woning waarop de eigenaar vat heeft of gebreken die te maken hebben met de onmiddellijke omgeving van voornoemd goed, die bestonden voor de ondertekening van de huurovereenkomst en waarmee in beide gevallen geen rekening werd gehouden bij het bepalen van de huurprijs. *Met het oog op meer voorspelbaarheid wordt nu voorgesteld dat de Regering een lijst met substantiële kwaliteitsgebreken zou opstellen*”.² Die voorspelbaarheid zou echter ongedaan worden gemaakt indien de paritaire huurcommissie alsnog rekening kan houden met andere gebreken.

Bijgevolg moet de vermelding “niet-exhaustieve” worden weggelaten.

Bovendien moet, om beter aan te sluiten bij de Nederlandse tekst van artikel 107/2, tweede lid, van de Brusselse Huisvestingscode, in de Nederlandse tekst van artikel 1, § 1, van het ontwerp³ gewag worden gemaakt van substantiële *en aanzienlijke* kwaliteitsgebreken.

3.3. Luidens artikel 1, § 2, van het ontwerp mogen de gebreken waarop de paritaire huurcommissie haar advies baseert, niet reeds in aanmerking zijn genomen bij de berekening van de geraamde referentiehurprijs.

Voor die bepaling biedt artikel 107/2, derde lid, van de Brusselse Huisvestingscode geen rechtsgrond. Ze strookt bovendien niet met hetgeen in artikel 107/2, tweede lid, van de Brusselse Huisvestingscode wordt bepaald. Uit die bepaling vloeit immers voort dat de paritaire huurcommissie bij de beoordeling van de regelmatigheid van de gevraagde huurprijs de op het ogenblik van de aanvraag betaalde huurprijs vergelijkt met “de referentiehurprijs”.⁴ Hiermee wordt overeenkomstig artikel 2, § 1, 37°, van de Brusselse Huisvestingscode “de in het indicatief rooster van de huurprijzen opgenomen mediane huurprijs voor het bedoelde goed, ingesteld bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 oktober 2017 ‘tot invoering van een rooster van indicatieve huurprijzen’” bedoeld. Het gaat om een “mediane huurprijs voor het bedoelde goed”, bij het bepalen waarvan de in het ontwerp vermelde kwaliteitsgebreken niet in aanmerking worden genomen. Vervolgens kan de paritaire huurcommissie evenwel nagaan of dat verschil al dan niet is gerechtvaardigd door substantiële en aanzienlijke kwaliteitsgebreken van het onroerend goed die niet aan de huurder kunnen worden toegeschreven, of door de omgeving.

Bijgevolg moet artikel 1, § 2, van het ontwerp worden weggelaten.

3.4. In het eerste lid van de aanhef wordt ook verwezen naar artikel 2, § 1, 5° en 30°, van de Brusselse Huisvestingscode. Die bepaling bevat enkel een definitie van de begrippen

² *Parl.St. Br.Parl. 2020-21, nr. A-330/2, 57.*

³ En in de Nederlandse tekst van het opschrift van het ontwerp.

⁴ In de parlementaire voorbereiding van wat de ordonnantie van 28 oktober 2021 is geworden, wordt dienaangaande gesteld: “De paritaire huurcommissie baseert haar adviezen aldus op de waarden van het indicatieve rooster van de referentiehurprijzen” (*Parl.St. Br.Parl. 2020-21, nr. A-330/1, 11*).

“verhuurder” en “[w]oninghuurovereenkomst”, zonder machtiging aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, en kan derhalve niet dienen als rechtsgrond voor het ontwerp.

Hetzelfde geldt voor de in het tweede lid van de aanhef vermelde organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. De aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt. Zo moet in het eerste lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 2, § 1, 5° en 30°, van de Brusselse Huisvestingscode worden weggelaten en moet meer specifiek worden verwezen naar de artikel 107/2, derde lid, van de Brusselse Huisvestingscode. Voorts moet het tweede lid van de aanhef worden weggelaten.

4.2. Het in het derde tot zesde lid van de aanhef vermelde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2000 ‘tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Regering’, besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’, besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 juli 2019 ‘tot vaststelling van de verdeling van de bevoegdheden tussen de ministers van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering’ en ministerieel besluit van 22 juli 2019 ‘tot vaststelling van de bevoegdheden van de Staatssecretaris toegevoegd aan de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor territoriale ontwikkeling en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang’ bieden geen rechtsgrond voor het ontwerp en worden er niet door gewijzigd. Bijgevolg kunnen het derde tot zesde lid van de aanhef worden weggelaten. De gemachtigde stemde hiermee in.

4.3. De in het zevende lid van de aanhef vermelde ordonnantie van 28 oktober 2021 wijzigt de Brusselse Huisvestingscode. Ofschoon door die wijzigingen onder meer de rechtsgrondgebiedende bepaling werd ingevoegd in de Brusselse Huisvestingscode, is het niet nodig de ordonnantie van 28 oktober 2021 afzonderlijk te vermelden. Bijgevolg mag het zevende lid van de aanhef eveneens worden weggelaten. Ook hiermee stemde de gemachtigde in.

Artikel 1

5. In artikel 1, § 1, derde streepje, van het ontwerp schrijve men “*of een systeem voor de productie van sanitair warm water*”.

Artikel 2

6. Artikel 2 van het ontwerp, naar luid waarvan het te nemen besluit in werking treedt de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, is overbodig en kan worden weggelaten.⁵ De ontworpen regeling stemt immers overeen met de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, vastgesteld bij artikel 39 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

*

⁵ Bijgevolg kan ook de indeling in hoofdstukken worden weggelaten en schrijven men “Enig artikel” (in plaats van “Artikel 1”).

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

*

PORTÉE DU PROJET

2. Selon l'article 107/2, alinéa 2, de l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du Logement' (ci-après : le Code bruxellois du logement), un bailleur ou une personne mandatée par lui peut saisir la commission paritaire locative afin d'obtenir un avis sur la justesse du loyer pratiqué, après le premier triennat du contrat de bail, lorsqu'il appert que le loyer exigible au moment de l'introduction de la demande est inférieur de 30 % au loyer de référence, sans que cette différence ne soit justifiée par des défauts de qualité substantiels intrinsèques du bien, non imputables au preneur, ni par son environnement.

Le projet d'arrêté du Gouvernement de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de fixer une liste des défauts de qualité « substantiels intrinsèques » au sens de la disposition précitée.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Sous réserve des observations formulées ci-dessous, le projet trouve un fondement juridique dans l'article 107/2, alinéa 3, du Code bruxellois du logement, aux termes duquel le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale arrête une liste de défauts de qualité substantiels intrinsèques.

3.2. Selon l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet, la Commission paritaire locative peut, dans le cadre de sa mission d'avis sur la justesse du montant d'un loyer, se baser sur « la liste *non-exhaustive* de défauts de qualité substantiels intrinsèques suivante ».

Toutefois, dans la mesure où les défauts de qualité substantiels intrinsèques justifient la différence entre le loyer de référence et le loyer à payer au moment de la demande, il résulte de l'article 107/2, alinéas 2 et 3, du Code bruxellois du logement que la liste arrêtée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a un caractère exhaustif et que la commission paritaire locative ne peut pas prendre de défauts supplémentaires en considération pour justifier cette différence. Il ressort des travaux préparatoires de ce qui est devenu l'ordonnance du 28 octobre 2021 'visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs' que la délégation au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale l'habilitant à établir une liste des défauts de qualité est consécutive à l'avis 69.135/3 du 7 juin 2021 ¹, dans lequel le Conseil d'État, section de législation, avait pointé « la nécessité d'offrir une meilleure prévisibilité

¹ Avis C.E. 69.135/3 du 7 juin 2021 sur une proposition devenue l'ordonnance du 28 octobre 2021, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-21, n° A-330/2, pp. 79-95.

et sécurité juridique aux concepts de ‘défauts de qualité substantiels intrinsèques du logement ou de l’environnement’. En terme de sécurité juridique, précisons que par défauts de qualité substantiels intrinsèques du logement ou de l’environnement, nous visons bien des défauts substantiels intrinsèques entachant le bien sur lesquels le bailleur a une [...] emprise ou des défauts liés à l’environnement immédiat dudit bien, préexistants à la signature du bail et dont, dans les deux cas, il n’a pas été tenu compte lors de la fixation du loyer. *Par ailleurs, au regard d’une meilleure prévisibilité, il est maintenant proposé que le Gouvernement arrête une liste de défauts de qualité substantiels intrinsèques* »². Cette prévisibilité serait toutefois réduite à néant si la commission paritaire locative pouvait encore tenir compte d’autres défauts.

Il s’ensuit qu’il convient d’omettre la mention « non-exhaustive ».

En outre, afin de mieux se conformer au texte néerlandais de l’article 107/2, alinéa 2, du Code bruxellois du logement, il convient de faire mention de « substantiële en aanzienlijke kwaliteitsgebreken » dans le texte néerlandais de l’article 1^{er}, § 1^{er}, du projet³.

3.3. Aux termes de l’article 1^{er}, § 2, du projet, les défauts sur lesquels la Commission paritaire locative fonde son avis ne peuvent pas avoir déjà été pris en compte dans le calcul de l’estimation du loyer de référence.

L’article 107/2, alinéa 3, du Code bruxellois du logement ne procure pas de fondement juridique à cette disposition. Par ailleurs, elle n’est pas conforme au prescrit de l’article 107/2, alinéa 2, du Code bruxellois du logement. Il découle en effet de cette disposition que lorsqu’elle évalue la justesse du loyer pratiqué, la commission paritaire locative compare le loyer payé au moment de la demande avec « le loyer de référence »⁴. Conformément à l’article 2, § 1^{er}, 37°, du Code bruxellois du logement, on entend par là « le loyer médian repris dans la grille indicative des loyers pour le bien visé, instituée par l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 ‘instaurant une grille indicative de référence des loyers’ ». Il s’agit d’un « loyer médian [...] pour le bien visé » qui a été fixé sans que les défauts de qualité mentionnés dans le projet soient pris en considération. Ensuite, la commission paritaire locative peut cependant vérifier si cette différence est justifiée ou non par des défauts de qualité substantiels intrinsèques du bien immeuble, non imputables au preneur, ou par son environnement.

En conséquence, il y a lieu d’omettre l’article 1^{er}, § 2, du projet.

3.4. Le premier alinéa du préambule vise aussi l’article 2, § 1^{er}, 5° et 30°, du Code bruxellois du logement. Cette disposition contient uniquement une définition des notions de « bailleur » et de « [b]ail d’habitation », sans habilitation au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, et ne peut dès lors pas procurer de fondement juridique au projet.

² Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-21, n° A-330/2, p. 57.

³ Ainsi que dans le texte néerlandais de l’intitulé du projet.

⁴ Les travaux préparatoires de ce qui est devenu l’ordonnance du 28 octobre 2021 indiquent à cet égard : « La commission paritaire locative fonde ainsi ses avis sur les valeurs de la grille de référence des loyers » (Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-21, n° A-330/1, p.11).

Il en va de même pour l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle', mentionnée au deuxième alinéa du préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4.1. On adaptera le préambule en fonction des observations formulées ci-dessus à l'égard du fondement juridique du projet. Ainsi, au premier alinéa du préambule, la référence à l'article 2, § 1^{er}, 5° et 30°, du Code bruxellois du logement doit être omise et il convient de viser plus spécifiquement l'article 107/2, alinéa 3, du Code bruxellois du logement. Le deuxième alinéa du préambule sera en outre omis.

4.2. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 'portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement', l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 juillet 2019 'fixant la répartition des compétences entre les ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale' et l'arrêté ministériel du 22 juillet 2019 'fixant les compétences de la Secrétaire d'Etat adjointe au Ministre 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', mentionnés aux troisième à sixième alinéas du préambule, ne procurent pas de fondement juridique au projet et ne sont pas non plus modifiés par celui-ci. Par conséquent, les troisième à sixième alinéas du préambule peuvent être omis. Le délégué a marqué son accord sur ce point.

4.3. L'ordonnance du 28 octobre 2021, mentionnée au septième alinéa du préambule, modifie le Code bruxellois du logement. Bien que ces modifications insèrent notamment la disposition procurant le fondement juridique dans le Code bruxellois du logement, il n'est pas nécessaire de mentionner l'ordonnance du 28 octobre 2021 séparément. Par conséquent, le septième alinéa du préambule pourra aussi être omis. Le délégué a également marqué son accord sur ce point.

Article 1^{er}

5. À l'article 1^{er}, § 1^{er}, troisième tiret, du projet, on écrira « *ou d'un système de production d'eau chaude sanitaire* ».

Article 2

6. L'article 2 du projet, selon lequel l'arrêté envisagé entre en vigueur le dixième jour après sa publication au Moniteur belge, est superflu et peut être omis⁵. Le régime en projet correspond en effet au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, fixé par l'article 39 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁵ Dès lors, la division en chapitres peut également être omise et on écrira « Article unique » (au lieu de « Art. 1 »).