



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.417/3
van 25 februari 2025

avis 77.417/3
du 25 février 2025

over

sur

een voorstel van ordonnantie van
het Brusselse Hoofdstedelijke
Gewest 'tot vaststelling van de
inwerkingtreding van de
artikelen 8 tot 13 van de
ordonnantie van 28 oktober 2021
tot oprichting van een paritaire
huurcommissie en ter bestrijding
van buitensporige huurprijzen'
(*Parl.St. Br.Parl.* 2024-25,
nr. A-48/1)

une proposition d'ordonnance de
la Région de Bruxelles-Capitale
'fixant l'entrée en vigueur des
articles 8 à 13 de l'ordonnance du
28 octobre 2021 visant à instaurer
une commission paritaire locative
et à lutter contre les loyers abusifs'
(*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap.,
2024-2025, n° A-48/1)

Op 23 januari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verzocht een advies te verstrekken over een voorstel van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘tot vaststelling van de inwerkingtreding van de artikelen 8 tot 13 van de ordonnantie van 28 oktober 2021 tot oprichting van een paritaire huurcommissie en ter bestrijding van buitensporige huurprijzen’ (*Parl.St. Br.Parl. 2024-25, nr. A-48/1*).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 4 februari 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-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 februari 2025.

*

Le 23 janvier 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis sur une proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale ‘fixant l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021 visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs’ (*Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2024-2025, n° A-48/1*).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 4 février 2025. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Yves DEPOORTER, greffier.

Le rapport a été présenté par Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur adjoint.

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 février 2025.

*

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 VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde voorstel van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt ertoe om de inwerkingtreding te regelen van de artikelen 8 tot 13 van de ordonnantie van 28 oktober 2021 ‘tot oprichting van een paritaire huurcommissie en ter bestrijding van buitensporige huurprijzen’.

Daartoe wordt artikel 14, derde lid, van die ordonnantie vervangen (artikel 2 van het voorstel). Dat lid bepaalt thans dat, in afwijking van het tweede lid van die bepaling, naar luid waarvan de ordonnantie in werking treedt op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad,² de artikelen 8 tot 13 van deze ordonnantie in werking treden op een door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vast te stellen datum. Luidens de voorgestelde regeling treden diezelfde artikelen van de ordonnantie van 28 oktober 2021 in werking op 1 januari 2025.

De aan te nemen ordonnantie treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 3).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3.1. Luidens het voorgestelde artikel 14, derde lid, van de ordonnantie van 28 oktober 2021 treden de artikelen 8 tot 13 van deze ordonnantie in werking op 1 januari 2025. Ofschoon dit allicht niet de bedoeling was van de indieners van het voorstel, dat dateert van 2 december 2024, betekent dit dat, gelet op de datum waarop dit advies wordt gegeven, deze artikelen met terugwerkende kracht uitwerking zouden hebben.

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

² In zoverre de in dat lid vermelde regeling overeenstemt met de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding bepaald in artikel 33, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, is ze eigenlijk overbodig.

De niet-retroactiviteit van wetten 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.³

De toelichting bij het voor advies voorgelegde voorstel bevat echter geen dergelijke verantwoording.

3.2. Daarbij komt nog dat de artikelen 8 tot 13 van de ordonnantie van 28 oktober 2021 die met terugwerkende kracht in werking worden gesteld, voorzien in een verbod voor de verhuurder om een buitensporige huurprijs voor te stellen, bij ontstentenis waarvan de huurder om een herziening van de huurprijs kan verzoeken.⁴ Voorts wordt de procedure geregeld om een verzoek tot herziening van de huurprijs aanhangig te maken bij de paritaire huurcommissie of de rechter.

Aan dergelijke bepalingen kan geen terugwerkende kracht worden verleend, aangezien ze betrekking hebben op feitelijke handelingen en gebeurtenissen waarvoor de fictie van de terugwerkende kracht niet werkzaam is.

Er moet dan ook worden afgezien van de terugwerkende kracht.

Artikel 3

4. Artikel 3 van het voorstel bepaalt dat de aan te nemen ordonnantie in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Indien er gevolg wordt gegeven aan hetgeen hiervoor is opgemerkt omtrent de terugwerkende kracht, moet eveneens worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van ordonnanties vastgesteld bij artikel 33 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

*

³ 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; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.16.2; GwH 19 juli 2018, nr. 100/2018, B.13; GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021, B.6; GwH 23 juni 2022, nr. 85/2022, B.10.2.

⁴ Artikel 224/1, § 1, van de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’.

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumise pour avis a pour objet de régler l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021 'visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs'.

À cette fin, l'article 14, alinéa 3, de cette ordonnance est remplacé (article 2 de la proposition). Cet alinéa dispose actuellement que, par dérogation à l'alinéa 2 de cette disposition, aux termes duquel l'ordonnance entre en vigueur le dixième jour après sa publication au *Moniteur belge* ², les articles 8 à 13 de cette ordonnance entrent en vigueur à une date fixée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Selon le régime proposé, ces mêmes articles de l'ordonnance du 28 octobre 2021 entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

L'ordonnance à adopter entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 3).

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3.1. Aux termes de l'article 14, alinéa 3, proposé, de l'ordonnance du 28 octobre 2021, les articles 8 à 13 de cette ordonnance entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2025. Bien que telle n'était sans doute pas l'intention des auteurs de la proposition, qui date du 2 décembre 2024, cela signifie que, compte tenu de la date à laquelle est rendu le présent avis, ces articles se verraient conférer un effet rétroactif.

¹ S'agissant d'une proposition d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Dans la mesure où le régime mentionné dans cet alinéa correspond au délai usuel d'entrée en vigueur fixé à l'article 33, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', il est en fait superflu.

La non-rétroactivité des lois 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 général ³.

Les développements de la proposition soumise pour avis ne contiennent cependant pas de justification en ce sens.

3.2. En outre, les articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021, qui sont mis en vigueur avec effet rétroactif, interdisent au bailleur de proposer un loyer abusif et prévoient que, à défaut, le preneur peut solliciter une révision du loyer ⁴. Ensuite, ces articles règlent la procédure pour saisir la commission paritaire locative ou le juge d'une demande de révision de loyer.

Il ne peut être conféré d'effet rétroactif à pareilles dispositions, étant donné qu'elles portent sur des actes et événements concrets pour lesquels la fiction de la rétroactivité est inopérante.

Il convient par conséquent de renoncer à la rétroactivité.

Article 3

4. L'article 3 de la proposition dispose que l'ordonnance à adopter entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. S'il est donné suite à l'observation formulée ci-dessus à propos de l'effet rétroactif, il faudra également renoncer à l'entrée en vigueur immédiate, à moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des ordonnances, fixé par l'article 33 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : 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 ; C.C., 21 décembre 2017, n° 145/2017, B.16.2 ; C.C., 19 juillet 2018, n° 100/2018, B.13 ; C.C., 3 juin 2021, n° 82/2021, B.6 ; C.C., 23 juin 2022, n° 85/2022, B.10.2.

⁴ Article 224/1, § 1^{er}, de l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du Logement'.