



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.311/3
van 5 mei 2020

avis 67.311/3
du 5 mai 2020

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering nr. 2020/017 'tot
invoering van tijdelijke
maatregelen in de Brusselse
Huisvestingscode met
betrekking tot de opzegtermijn
als gevolg van de
COVID-19-gezondheids crisis'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale de pouvoirs
spéciaux n° 2020/017
'introduisant des mesures
temporaires dans le Code
Bruxellois du Logement en
matière de préavis en raison de
la crise sanitaire causée par le
COVID-19'

Op 27 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/017 ‘tot invoering van tijdelijke maatregelen in de Brusselse Huisvestingscode met betrekking tot de opzegtermijn als gevolg van de COVID-19-gezondheids crisis’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 april 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 mei 2020.

*

Le 27 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le 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 à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/017 ‘introduisant des mesures temporaires dans le Code Bruxellois du Logement en matière de préavis en raison de la crise sanitaire causée par le COVID-19’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 30 avril 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 mai 2020.

*

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

In het onderhavige geval wordt in de adviesaanvraag het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd “par le contexte de crise sanitaire exceptionnelle liée à la maladie infectieuse appelée Covid-19 qui est due à la propagation du coronavirus”. En er wordt nog aan toegevoegd:

“Le présent projet d’arrêté fondé sur l’ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 en son article 2 vise à introduire des mesures temporaires d’aménagement de la fin de bail afin de sécuriser et soutenir les locataires bruxellois pendant l’application des mesures de distanciation sociale recommandées par le Conseil National de Sécurité et adoptées par arrêtés du Ministre de la Sécurité et de l’Intérieur depuis le 16 mars 2020.”

Die motivering volstaat op zich niet om het aannemelijk te maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen).

In de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp komen evenwel ook nog de volgende consideransen voor:

“Overwegende dat het coronavirus COVID-19 op 11 maart 2020 door de WHO bestempeld werd als een pandemie;

Overwegende dat de huidige en toekomstige maatregelen om de verspreiding van het virus onder de bevolking in te dijken, in het bijzonder de zogenaamde ‘social distance maatregelen’ waartoe de Nationale Veiligheidsraad op 12, 17 en 27 maart en 3 april 2020 besloten heeft, van die aard zijn dat zij elke soort activiteit op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vertragen en de inkomsten van vele huurders van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verlagen;

Overwegende dat de maatregelen waarbij mensen in hun huis moeten blijven, alsook de vertraging en zelfs tijdelijke stopzetting van een groot aantal economische en commerciële activiteiten zoals met name van verhuisbedrijven, vastgoedkantoren, notarissen, vastgoedexperts, een rechtstreekse impact hebben op de huurmarkt;

Overwegende dat in de context van de uitzonderlijke gezondheidscrisis tijdelijke maatregelen moeten worden genomen om de beëindiging van de huurovereenkomst aan te passen teneinde de Brusselse gezinnen die niet in staat zijn een nieuwe woning te zoeken en te verhuizen, te beschermen en te ondersteunen;

Overwegende dat een opschorting van de opzegtermijnen of van de ingang van de opzegtermijnen waarschijnlijk zal bijdragen aan het verwezenlijken van deze doelstellingen, waarbij het evenwicht van de contractuele relatie behouden blijft;

Overwegende dat de hogescholen en universiteiten hun lessen geschorst hebben tot 30 juni 2020 en dat deze opschorting *de facto* gevolgen heeft voor student-huurders, die in de meeste gevallen niet langer een reden hebben om een woning te huren;

Overwegende dat bepaalde studenten-huurders hun huur niet kunnen betalen;

Overwegende dat een kortere opzegtermijn van de studentenhuurovereenkomsten bepaalde studenten in staat kan stellen de huurovereenkomst te beëindigen voor een woning die ze gebruiken, waarbij het evenwicht van de contractuele relatie blijft behouden;

Overwegende dat veel huurovereenkomsten voor studentenwoningen huurovereenkomsten van korte duur zijn en met voorwaarden die minder gunstig zijn voor de student-huurder; dat deze nochtans in dezelfde situatie zit als de student die een studentenwoninghuurovereenkomst heeft afgesloten, dat wil zeggen dat zonder gebruik te maken van zijn studentenwoning hij soms grote moeilijkheden ondervindt om zijn huur te betalen, dat het daarom wenselijk is dat de opzegtermijn voor huurovereenkomsten van korte duur afgesloten door een student die daar niet gedomicilieerd is, verkort wordt;

Overwegende dat de Regering daarom, gezien de sociale hoogdringendheid, wil gebruikmaken van de bevoegdheden die haar door het Parlement werden toegewezen om de protagonisten van de huurovereenkomst in deze moeilijke periode te ondersteunen;

Overwegende het tijdelijke en uitzonderlijke karakter van dit besluit.”

Gelet op die motieven kan de spoedeisendheid worden aanvaard.

1.2. Artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State bepaalt dat de bijzondere redenen voor de spoedeisendheid “in de aanvraag” moeten worden uiteengezet. Het gaat derhalve om een formelemotiveringsverplichting, zodat de afdeling Wetgeving bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een adviesaanvraag in beginsel enkel rekening mag houden met de motivering die in de aanvraag zelf is opgenomen. Krachtens het bepaalde in artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State moet de motivering van de spoedeisendheid die in de adviesaanvraag voorkomt in de aanhef van het besluit worden overgenomen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt gevraagd om in het vervolg de verantwoording voor de spoedeisendheid ook in de adviesaanvraag op te nemen.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde “volmachtbesluit” (lees: besluit) van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe in tijdelijke afwijkingen te voorzien wat de opzegtermijn voor bepaalde huurovereenkomsten betreft. Daartoe worden enkele bepalingen ingevoegd in de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’ (hierna: de Code).

De gemachtigde verklaarde dat de ontworpen bepalingen zijn ingegeven door:

“i) les preneurs de bail étudiant dont les cours en présentiel ont été suspendus du fait de la crise sanitaire et qui n’ont plus l’utilité de leur kot et dont les ressources financières sont également impactées par la crise sanitaire

ii) les preneurs à un contrat de bail d’habitation qui sont dans l’impossibilité de déménager et/ou de trouver un nouveau logement du fait des mesures de distanciation sociale et de l’impossibilité subséquente de visiter des biens ou de faire appel à des sociétés de déménagement”.

De ontworpen bepalingen hebben betrekking op de volgende aangelegenheden.

In de eerste plaats wordt in de Code een artikel 231/1¹ ingevoegd. Op grond van die bepaling worden alle op 16 maart lopende opzegtermijnen en alle opzegtermijnen die vanaf 1 april 2020 lopen, opgeschort gedurende de hele periode waarin “de maatregelen ter inperking van de verspreiding van het coronavirus” van toepassing zijn (artikel 2 van het ontwerp).

Ten tweede wordt in de Code in het onderdeel met betrekking tot de regels voor studentenwoninghuurovereenkomsten, een artikel 256/1 ingevoegd op grond waarvan de opzegtermijn wordt beperkt tot een maand ingeval de “houder”² de huurovereenkomst opzegt (artikel 3).

Ten slotte wordt een artikel 238/1 ingevoegd op grond waarvan de “houder” van een huurovereenkomst van korte duur de huurovereenkomst kan beëindigen met een opzegtermijn van een maand, indien hij kan aantonen dat hij student is en niet in het gehuurde pand gedomicilieerd is (artikel 4).

RECHTSGROND

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 2, § 1, eerste en derde streepje, van de ordonnantie van 19 maart 2020 ‘om bijzondere machten toe te kennen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in het kader van de gezondheidscrisis Covid-19’. Op grond daarvan kan de Regering “alle passende maatregelen nemen om, onder bedreiging van ernstig gevaar, elke situatie die een probleem vormt te voorkomen en met spoed aan te pakken binnen het strikte kader van de COVID-19-pandemie en de gevolgen ervan”, en met name de in de wetgeving van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bepaalde termijnen aanpassen en de sociaaleconomische gevolgen van de pandemie aanpakken. Ze mag daarbij de geldende ordonnantiële bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen (artikel 2, § 2, van de ordonnantie van 19 maart 2020).

5. Een besluit genomen op grond van artikel 2, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020 dient bij ordonnantie te worden bevestigd binnen een termijn van zes maanden die ingaat aan het einde van de periode van de bijzondere machten die door de ordonnantie van

¹ In de Nederlandse tekst van het ontwerp wordt verkeerdelijk melding gemaakt van een artikel “213/1”.

² In de Nederlandse tekst van de ontworpen bepalingen dient het woord “houder” vervangen te worden door het woord “huurder”.

19 maart 2020 worden georganiseerd. Indien het besluit niet binnen de voornoemde termijn wordt bevestigd, wordt het verondersteld nooit effecten te hebben gesorteerd (artikel 4 van de ordonnantie van 19 maart 2020).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. Artikel 1 van het ontwerp bevat definities van ‘Code’, ‘Student’, ‘Opzegtermijn’ en ‘Regering’³. Dat artikel is echter een autonoom artikel, terwijl de artikelen 2 tot 4 wijzigingen aanbrengen in de Code. Opdat de definities van ‘Student’ en ‘Opzegtermijn’ uitwerking zouden hebben in het kader van de toe te voegen bepalingen, moeten ze in die bepalingen zelf worden opgenomen.⁴ De definitie van ‘Regering’ is overbodig, vermits dat begrip reeds wordt gedefinieerd in artikel 2, § 1, 2°, van de Code.

Artikel 2

7.1. In het ontworpen artikel 231/1 van de Code wordt voor het opschorten van de lopende opzegtermijnen als uitgangspunt de datum “16 maart 2020”⁵ gehanteerd. Dat is ook het geval voor de ontworpen artikelen 256/1 (artikel 3 van het ontwerp) en 238/1 (artikel 4 van het ontwerp) van de Code. Het te nemen besluit krijgt bovendien uitwerking met ingang van die datum (artikel 5 van het ontwerp).

De gemachtigde lichtte die keuze als volgt toe:

“La date du 16 mars 2020 constitue le premier jour ouvrable d’application des premières mesures de ‘distanciation sociale’ décidées par le Conseil National de Sécurité du 12 et 17 mars 2020.”

7.2. In het ontworpen artikel 231/1, § 1, eerste lid, van de Code is sprake van “de hele periode waarin de maatregelen ter inperking van de verspreiding van het coronavirus van toepassing zijn”.

³ In de Nederlandse tekst van het beschikkend gedeelte van het ontwerp komt de term ‘Regering’ als dusdanig niet voor, wel de term ‘regeringsbesluit’ (zie het ontworpen artikel 231/1, § 1, eerste lid, van de Code).

⁴ Of – indien die definities niet alleen voor die bepalingen maar ook voor de ganse Code zouden gelden – in artikel 2, § 1, van de Code, dat de definities bevat van wat in die code onder bepaalde begrippen moet worden verstaan.

⁵ In de Nederlandse tekst van dat ontworpen artikel dient het jaartal “2020” te worden toegevoegd en in de ontworpen artikelen 238/1 en 256/1 wordt ten onrechte de datum “16 maart 2016” vermeld.

Op de vraag welke maatregelen precies worden bedoeld, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Les mesures d’urgence pour limiter la propagation du virus visées à l’article 2 sont les mesures de distanciation sociale énoncées par les décisions du Conseil National de Sécurité des 12, 17, 27 mars 2020 et 3 avril 2020 visées dans le préambule. (...) [L]es mesures temporaires projetées cesseront à une date qui sera déterminée par un arrêté du Gouvernement. Cette date sera fixée en fonction de l’évolution des mesures de déconfinement et de la possibilité pour les bailleurs/preneurs de procéder aux visites et aux déménagements de leur lieu de résidence.”

In de ontworpen bepaling is te verduidelijken welke maatregelen zijn bedoeld. De juridische verplichting om de *social distancing* te respecteren en het verbod op niet-essentiële verplaatsingen vloeien voort uit ministeriële besluiten genomen door de *federale* minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken op grond van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’.⁶ Het is dus beter om naar de betrokken maatregelen in die besluiten te verwijzen.

7.3. De voormelde verplichting en het voormelde verbod zijn ingegaan op 18 maart 2020 om 12 uur.⁷ Als uitgangspunt wordt dus beter die datum gebruikt.

8. Aan het einde van het ontworpen artikel 231/1, § 2, van de Code dient te worden geschreven “... van het eerste lid van *paragraaf 1*” (niet: “deze paragraaf”).

Artikel 3

9. In het ontworpen artikel 256/1, eerste lid, van de Code is het zinsdeel “in geval van opzegging door de houder van een studentenwoninghuurovereenkomst” overbodig, wat door de gemachtigde is bevestigd.

Artikel 4

10. Vooraan in het ontworpen artikel 238/1 van de Code dient de aanduiding “§ 2.” geschrapt te worden.

11. Aan de gemachtigde is de vraag voorgelegd waarom het bepaalde in het ontworpen artikel 238/1 van de Code enkel zal gelden voor niet in het gehuurde pand gedomiciëerde studenten en niet voor andere huurders met een huurovereenkomst van korte duur.

⁶ Zie thans het ministerieel besluit van 23 maart 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’. Zie ook het intussen opgeheven ministerieel besluit van 18 maart 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’.

⁷ Ministerieel besluit van 18 maart 2020, artikel 14.

Het antwoord luidde:

“L’objectif du Gouvernement est de réduire exceptionnellement la durée de préavis des baux portant sur un logement destiné aux étudiants. Les cours en présentiel des universités et hautes écoles étant suspendus, ces derniers n’ont plus l’usage de ce logement situé à proximité de leur école ou de leur université puisqu’ils sont retournés vivre dans leur famille.

Il appert toutefois que dans la pratique, peu de baux portant sur un logement destiné aux étudiants font l’objet d’un bail spécifique de logement étudiant (visé aux articles 253 et suivants du Code bruxellois du Logement) plus protecteur du preneur étudiant et font l’objet d’un bail de courte durée (article 238 du Code bruxellois du Logement) plus avantageux pour les bailleurs.

Afin que la mesure bénéficie effectivement à tous les preneurs de bail étudiant et d’éviter de créer un incitant supplémentaire de favoriser le bail de courte durée sur le bail de logement étudiant, le Gouvernement a décidé de viser tous les baux conclus par un étudiant quel que soit le type de bail conclu - logement étudiant ou de courte durée -.

Afin de maintenir l’équilibre contractuel et d’éviter que des preneurs étudiant de bail de courte durée qui sont domiciliés dans les lieux ne profitent de la mesure pour mettre fin avantageusement à leur bail sans que cette résiliation ne soit liée à un retour au domicile familial, la mesure est limitée aux étudiants non domiciliés dans les lieux.”

De stellers van het ontwerp zullen moeten nagaan of, gelet op die toelichting door de gemachtigde, de afwijkende regeling niet evenzeer moet gelden voor andere huurders die niet in het gehuurd pand zijn gedomicilieerd en die zich in een vergelijkbare situatie bevinden, namelijk huurders die door de coronacrisis geen gebruik meer kunnen maken van het voor korte tijd gehuurde goed en zich noodzakelijkerwijs in hun domicilie moeten ophouden.

*

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

En l'occurrence, la demande d'avis justifie l'urgence « par le contexte de crise sanitaire exceptionnelle liée à la maladie infectieuse appelée Covid-19 qui est due à la propagation du coronavirus ». Il est encore ajouté :

« Le présent projet d'arrêté fondé sur l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 en son article 2 vise à introduire des mesures temporaires d'aménagement de la fin de bail afin de sécuriser et soutenir les locataires bruxellois pendant l'application des mesures de distanciation sociale recommandées par le Conseil National de Sécurité et adoptées par arrêtés du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur depuis le 16 mars 2020 ».

Cette motivation ne suffit pas en soi à faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables).

Le préambule du projet soumis pour avis contient toutefois encore les considérants suivants :

« Considérant la qualification de l'OMS du coronavirus COVID-19 comme une pandémie en date du 11 mars 2020;

Considérant que les mesures actuelles et à venir prises pour limiter la propagation du virus dans la population en particulier les mesures dites 'de distanciation sociale' décidées par le Conseil National de Sécurité le 12, le 17 et le 27 mars 2020 et le 3 avril 2020 sont de nature à ralentir toute forme d'activité sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et à diminuer les revenus de nombreux locataires de la Région de Bruxelles-Capitale;

Considérant que les mesures de confinement des habitants dans leurs foyers, ainsi que la [lire : le] ralentissement voire la cessation temporaire d'un grand nombre d'activités économiques et commerciales dont notamment les sociétés de déménagement, les agences immobilières, les études notariales, les cabinets d'experts immobiliers, impactent de façon directe le marché locatif;

Considérant que, dans ce contexte de crise sanitaire exceptionnelle, il y a lieu d'introduire des mesures temporaires d'aménagement de la fin de bail afin de sécuriser et soutenir les ménages bruxellois dans l'incapacité d'effectuer des recherches en vue de trouver un nouveau logement et de déménager;

Considérant qu'une suspension du cours ou de la prise de cours des délais de préavis sont de nature à contribuer à l'accomplissement de ces objectifs, tout en sauvegardant l'équilibre de la relation contractuelle;

Considérant, par ailleurs, que les écoles de l'enseignement supérieur et les universités ont suspendu les cours jusqu'au 30 juin 2020 et que cette suspension a, *de facto*, un impact pour les locataires étudiants qui n'ont, dans la plupart des cas, plus de raison de disposer d'un logement étudiant;

Considérant, en outre, que certains locataires étudiants se retrouvent dans l'impossibilité de payer leur loyer;

Considérant qu'une réduction de la durée de préavis des baux étudiants est de nature à permettre à certains étudiants de mettre fin à un contrat pour un bien dont ils n'ont plus usage, tout en maintenant l'équilibre de la relation contractuelle;

Considérant que de nombreux contrats de bail portant sur des logements étudiants font l'objet de contrats de bail de courte durée dont les conditions sont moins favorables au preneur étudiant; que celui-ci est pourtant dans la même situation que l'étudiant ayant conclu un contrat de bail pour un logement étudiant, c'est-à-dire que sans avoir l'utilité de son logement étudiant, il se retrouve à devoir parfois très difficilement s'acquitter de son loyer ; qu'il y a donc lieu de diminuer la durée du préavis des contrats de bail de courte durée conclu par un étudiant non domicilié dans les lieux;

Considérant que le Gouvernement entend donc, vu l'urgence sociale, faire usage des pouvoirs que lui a confié [lire : confiés] le Parlement pour soutenir les protagonistes du rapport locatif en cette période de difficulté;

Considérant le caractère temporaire exceptionnel du présent arrêté ».

Eu égard à ces motifs, l'urgence peut être admise.

1.2. L'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État dispose que l'urgence doit être spécialement motivée « dans la demande ». Il s'agit dès lors d'une obligation de motivation formelle, de sorte que la section de législation, pour apprécier la recevabilité d'une demande d'avis, ne peut en principe tenir compte que de la motivation contenue dans la demande proprement dite. En vertu de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté.

Il est demandé au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de reproduire également, à l'avenir, la justification de l'urgence dans la demande d'avis.

*

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

*

PORTÉE DU PROJET

3. L'« arrêté de pouvoirs spéciaux » (lire : arrêté) du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de prévoir des dérogations temporaires en matière de préavis pour certains contrats de bail. À cet effet, quelques dispositions sont insérées dans l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du Logement' (ci-après : le code).

Le délégué a déclaré que les dispositions en projet ont été dictées par :

« i) les preneurs de bail étudiant dont les cours en présentiel ont été suspendus du fait de la crise sanitaire et qui n'ont plus l'utilité de leur kot et dont les ressources financières sont également impactées par la crise sanitaire

ii) les preneurs à un contrat de bail d'habitation qui sont dans l'impossibilité de déménager et/ou de trouver un nouveau logement du fait des mesures de distanciation sociale et de l'impossibilité subséquente de visiter des biens ou de faire appel à des sociétés de déménagement ».

Les dispositions en projet concernent les matières suivantes.

Tout d'abord, un article 231/1¹ est inséré dans le code. Sur la base de cette disposition, tous les délais de préavis en cours au 16 mars et tous les délais de préavis prenant cours à partir du 1^{er} avril 2020 sont suspendus durant toute la période portant des « mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus » (article 2 du projet).

Ensuite, dans la partie relative aux règles propres aux baux de logement étudiant du code, il est inséré un article 256/1 réduisant le délai de préavis à un mois en cas de résiliation du bail par le « preneur »² (article 3).

Enfin, il est inséré un article 238/1 selon lequel le preneur d'un contrat de bail de courte durée peut mettre fin au bail en donnant un congé d'un mois s'il peut justifier de la qualité d'étudiant et qu'il n'est pas domicilié dans les lieux (article 4).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, premier et troisième tirets, de l'ordonnance du 19 mars 2020 'visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19'. Sur cette base, le Gouvernement peut « prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences », et notamment adapter les délais fixés par la législation de la Région de Bruxelles-Capitale et prendre en charge les effets socio-économiques de la pandémie. À cet égard, il peut abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions ordonnantielles en vigueur (article 2, § 2, de l'ordonnance du 19 mars 2020).

5. Un arrêté pris sur la base de l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020 doit être confirmé par ordonnance dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période des pouvoirs spéciaux organisés par cette ordonnance. À défaut de confirmation dans le délai précité, l'arrêté est réputé n'avoir jamais produit ses effets (article 4 de l'ordonnance du 19 mars 2020).

¹ Le texte néerlandais du projet fait erronément mention d'un article « 213/1 ».

² Dans le texte néerlandais des dispositions en projet, il y a lieu de remplacer le mot « houden » par le mot « huurder ».

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

6. L'article 1^{er} du projet définit les termes 'Code', 'Étudiant', 'Préavis' et 'Gouvernement'³. Cet article est toutefois un article autonome, alors que les articles 2 à 4 apportent des modifications au code. Pour que les définitions d'Étudiant et de Préavis produisent leurs effets dans le cadre des dispositions à ajouter, elles doivent être inscrites dans ces dispositions proprement dites⁴. La définition de 'Gouvernement' est superflue, dès lors que cette notion est déjà définie à l'article 2, § 1^{er}, 2°, du code.

Article 2

7.1. L'article 231/1, en projet, du code prend comme point de départ la date du « 16 mars 2020 »⁵ pour la suspension des délais de préavis en cours. Il en va de même des articles 256/1 (article 3 du projet) et 238/1 (article 4 du projet), en projet, du code. L'arrêté envisagé produit en outre ses effets à partir de cette date (article 5 du projet).

Le délégué a commenté ce choix comme suit :

« La date du 16 mars 2020 constitue le premier jour ouvrable d'application des premières mesures de 'distanciation sociale' décidées par le Conseil National de Sécurité du 12 et 17 mars 2020 ».

7.2. L'article 231/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, du code fait état de « toute la période portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus ».

À la question de savoir quelles mesures sont précisément visées, le délégué a donné la réponse suivante :

« Les mesures d'urgence pour limiter la propagation du virus visées à l'article 2 sont les mesures de distanciation sociale énoncées par les décisions du Conseil National de Sécurité des 12, 17, 27 mars 2020 et 3 avril 2020 visées dans le préambule. (...) [L]es mesures temporaires projetées cesseront à une date qui sera déterminée par un arrêté du Gouvernement. Cette date sera fixée en fonction de l'évolution des mesures de déconfinement et de la possibilité pour les bailleurs/preneurs de procéder aux visites et aux déménagements de leur lieu de résidence ».

La disposition en projet doit préciser les mesures qui sont visées. L'obligation juridique de respecter la *distanciation sociale* et l'interdiction d'effectuer des déplacements non essentiels découlent des arrêtés ministériels pris par le ministre *fédéral* de la Sécurité et de

³ Le terme 'Regering' ne figure pas en tant que tel dans le texte néerlandais du dispositif du projet, mais bien le terme 'regeringsbesluit' (voir l'article 231/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, du code).

⁴ Ou – si ces définitions s'appliquent non seulement à ces dispositions, mais également à l'ensemble du code – dans l'article 2, § 1^{er}, du code, qui définit la portée de certaines notions utilisées dans ce code.

⁵ Dans le texte néerlandais de cet article en projet, on ajoutera le millésime « 2020 », et dans les articles 238/1 et 256/1 en projet, la date du « 16 mars 2016 » est erronément mentionnée.

l'Intérieur sur la base de l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' ⁶. Il est dès lors préférable de se référer aux mesures concernées prévues dans ces arrêtés.

7.3. L'obligation et l'interdiction précitées ont pris cours le 18 mars 2020 à 12h ⁷. Mieux vaudrait par conséquent prendre cette date comme point de départ.

8. À la fin de l'article 231/1, § 2, en projet, du code, on écrira « ... de l'alinéa 1^{er} du *paragraphe 1^{er}* » (et non : « présent paragraphe »).

Article 3

9. À l'article 256/1, alinéa 1^{er}, en projet, du code, le segment de phrase « en cas de résiliation par le preneur d'un bail de logement étudiant » est superflu, ce qui a été confirmé par le délégué.

Article 4

10. La mention « § 2. » qui précède l'article 238/1, en projet, du code doit être supprimée.

11. Il a été demandé au délégué pourquoi l'article 238/1, en projet, du code s'appliquera uniquement aux étudiants qui ne sont pas domiciliés dans les lieux loués et pas aux autres preneurs d'un contrat de bail de courte durée.

Il a répondu en ces termes :

« L'objectif du Gouvernement est de réduire exceptionnellement la durée de préavis des baux portant sur un logement destiné aux étudiants. Les cours en présentiel des universités et hautes écoles étant suspendus, ces derniers n'ont plus l'usage de ce logement situé à proximité de leur école ou de leur université puisqu'ils sont retournés vivre dans leur famille.

Il appert toutefois que dans la pratique, peu de baux portant sur un logement destiné aux étudiants font l'objet d'un bail spécifique de logement étudiant (visé aux articles 253 et suivants du Code bruxellois du Logement) plus protecteur du preneur étudiant et font l'objet d'un bail de courte durée (article 238 du Code bruxellois du Logement) plus avantageux pour les bailleurs.

Afin que la mesure bénéficie effectivement à tous les preneurs de bail étudiant et d'éviter de créer un incitant supplémentaire de favoriser le bail de courte durée sur le bail de logement étudiant, le Gouvernement a décidé de viser tous les baux conclus par un étudiant quel que soit le type de bail conclu - logement étudiant ou de courte durée -.

Afin de maintenir l'équilibre contractuel et d'éviter que des preneurs étudiant de

⁶ Voir actuellement l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19'. Voir aussi l'arrêté ministériel du 18 mars 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19', abrogé entre-temps.

⁷ Arrêté ministériel du 18 mars 2020, article 14.

bail de courte durée qui sont domiciliés dans les lieux ne profitent de la mesure pour mettre fin avantageusement à leur bail sans que cette résiliation ne soit liée à un retour au domicile familial, la mesure est limitée aux étudiants non domiciliés dans les lieux ».

Les auteurs du projet vérifieront si, compte tenu des éclaircissements apportés par le délégué, le régime dérogatoire ne devrait pas s'appliquer dans la même mesure à d'autres preneurs non domiciliés dans les lieux et se trouvant dans une situation similaire, notamment les preneurs qui, en raison de la crise du coronavirus, ne peuvent plus utiliser le bien loué pour une courte durée et doivent nécessairement se cantonner dans leur domicile.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT