



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.027/3
van 5 februari 2024

avis 75.027/3
du 5 février 2024

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brusselse
Hoofdstedelijke Gewest
'houdende wijziging van de
Brusselse Huisvestingscode en
het Wetboek der Registratie-,
Hypotheek- en Griffierechten
met het oog op de regeling van
de gewestelijke registratie van
huurovereenkomsten'

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de Bruxelles-
Capitale 'modifiant le Code
bruxellois du Logement et le
Code des droits
d'enregistrement,
d'hypothèque et de greffe en
vue d'organiser
l'enregistrement régional des
baux d'habitation'

Op 5 december 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 een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 'houdende wijziging van de Brusselse Huisvestingscode en het Wetboek der Registratie-, Hypotheek- en Griffierechten met het oog op de regeling van de gewestelijke registratie van huurovereenkomsten'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, 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 5 februari 2024.

*

Le 5 décembre 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, sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant le Code bruxellois du Logement et le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue d'organiser l'enregistrement régional des baux d'habitation'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 23 janvier 2024. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Yves DEPOORTER, 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 5 février 2024.

*

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 van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt er in hoofdzaak toe de registratie van woninghuurovereenkomsten te regelen (artikelen 8 tot 17 van het voorontwerp). Die registratie gebeurt door de inschrijving van de huurovereenkomst in een daartoe bestemd elektronisch register van de Gewestelijke Dienst voor de registratie van huurovereenkomsten (artikel 10) en niet langer in een hiertoe bestemd register van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van de Federale Overheidsdienst Financiën. Een aantal bepalingen van de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’ (hierna: de Brusselse Huisvestingscode) (artikelen 6 en 7) en van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten (artikelen 18 en 19) worden hieraan aangepast.

Voorts wordt de toegang geregeld van de ambtenaren-inspecteurs, de leidend ambtenaar van de Gewestelijke Inspectiedienst en de gemachtigde ambtenaar (artikel 2), van de beheerder van het Gewestelijk Begrotingsfonds voor Solidariteit (artikel 3), van de Gewestelijke Dienst Leegstaande Woningen (artikel 4) en van de Directie Gewestelijke Huisvestingsinspectie (artikel 5) tot de gegevens die geregistreerd zijn bij de Gewestelijke Dienst voor de registratie van huurovereenkomsten.

De aan te nemen ordonnantie treedt in werking op 1 september 2024 (artikel 20).

BEVOEGDHEID

3.1. Het voorontwerp vindt in beginsel zijn bevoegdheidsrechtelijke grondslag in artikel 6, § 1, IV, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, op grond waarvan de gewesten bevoegd zijn voor “de specifieke regels betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan”. In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ werd bevestigd dat die bevoegdheid “de burgerrechtelijke aspecten van de registratie van het contract” omvat.²

Op grond hiervan mag het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in een eigen systeem van registratie van woninghuurovereenkomsten voorzien, *naast* dat bepaald in het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, mag het de burgerrechtelijke gevolgen van die registratie

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

² *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 84.

regelen en mag het bepalen wie toegang heeft tot het register waarin de ontworpen regeling voorziet.

3.2. Het voorontwerp strekt er echter ook toe de regeling van de registratie van woninghuurovereenkomsten in het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten op te heffen. Hiertoe worden de artikelen 19, 3°, en 32, 5°, van dat wetboek, die voorzien in de registratieverplichting in een register van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie en de termijn bepalen waarin die registratie moet gebeuren, gewijzigd (artikelen 18 en 19 van het voorontwerp).³

In de memorie van toelichting bij het thans voor advies voorgelegde voorontwerp wordt dienaangaande het volgende aangevoerd:

“De formaliteit van de registratie van de huurovereenkomst is (...) niet langer een maatregel die is opgelegd om de heffing van registratierechten mogelijk te maken. De maatregel wordt echter behouden om bepaalde burgerrechtelijke gevolgen van de overeenkomst te waarborgen - namelijk het verzekeren van de tegenstelbaarheid aan derden en een vaste datum - en om op basis van de gegevens die door de registratie kunnen worden verzameld, een coherent beleid inzake huurprijzen te kunnen voeren.”

De stellers van het voorontwerp beroepen zich hiervoor onder meer op het gegeven dat bij de programmawet (I) van 27 december 2006 de regeling van de registratie van de woninghuurovereenkomsten in het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten werd gewijzigd en de registratie van die huurovereenkomsten kosteloos werd.⁴

3.3. De registratierechten waartoe de registratie van de huurovereenkomst in een register van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie aanleiding geeft, zijn geen gewestelijke belastingen in de zin van artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’, en behoren derhalve tot de bevoegdheid van de federale overheid. Bijgevolg komt het aan de federale overheid toe te bepalen welke rechtshandelingen aan de in voormeld wetboek bepaalde registratieverplichting worden onderworpen en binnen welke termijn die registratie moet gebeuren.

Het gegeven dat overeenkomstig artikel 161, 12°, b), van het Wetboek der registratie-, hypotheek-, en griffierechten de registratie kosteloos is, doet hieraan geen afbreuk. Uit die bepaling vloeit immers enkel voort dat een nultarief wordt gehanteerd voor de registratie van de in artikel 19, 3°, a), van dat wetboek vermelde akten. Dit doet geen afbreuk aan de aard van de registratieverplichting die uit die bepaling voortvloeit: het gaat wel degelijk om een fiscale verplichting, waarvan de niet-naleving overeenkomstig de bepalingen van dat wetboek kan worden gesanctioneerd. Bovendien valt niet uit te sluiten dat de federale wetgever in de toekomst dit nultarief wijzigt.

³ Evenwel wordt artikel 161, 12°, b), van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, naar luid waarvan de registratie van de in artikel 19, 3°, a), bedoelde akten van verhuring, onderverhuring of overdracht van huur kosteloos is, hier niet aan aangepast.

⁴ Zie de artikelen 62, 63 en 66 van de programmawet (I) van 27 december 2006.

Uit de hiervoor aangehaalde parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 blijkt overigens dat de gewestelijke bevoegdheid inzake de woninghuur beperkt is tot de *burgerrechtelijke aspecten* van de registratie van de huurovereenkomst. De fiscale aspecten van die registratie behoren daar niet toe. Bijgevolg vermag de ordonnantiegever niet de voormelde bepalingen van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten te wijzigen teneinde de in dat wetboek bepaalde registratieverplichting voor woninghuurovereenkomsten op te heffen.

3.4. Voor die wijzigingen van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten kan ook geen beroep worden gedaan op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden. Daartoe is immers vereist dat het betreden van de bevoegdheid van een andere overheid noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.⁵ In dit geval kan echter niet worden aangenomen dat de weerslag van de ontworpen regeling op de bevoegdheid van de federale overheid marginaal is. Door immers de in het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten bepaalde registratieverplichting van woninghuurovereenkomsten op te heffen, maakt de ontworpen regeling het de federale overheid onmogelijk zijn belastingbevoegdheid uit te oefenen, ook indien die overheid in de toekomst het nultarief zou wensen te vervangen door een ander tarief, waardoor effectief registratierechten zouden zijn verschuldigd.

3.5. De artikelen 18 en 19 van het voorontwerp moeten dan ook worden weggelaten.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Ook dit voorontwerp⁶ moet aan een grondig taalkundig en wetgevingstechnisch nazicht worden onderworpen. Voorts moet de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het voorontwerp worden nagegaan. Bij wijze van voorbeeld kan op het volgende worden gewezen:

- de tekst van het voorontwerp moet worden voorafgegaan door een indieningsbesluit waarin de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ermee wordt belast bij het Brussels Hoofdstedelijk Parlement namens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het ontwerp van ordonnantie in te dienen;
- ofwel moet in de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp worden verwezen naar de ordonnantie van 17 juli 2003 'houdende de Brusselse Huisvestingscode', ofwel moet voor artikel 2 van het voorontwerp een bepaling worden ingevoegd waarin het begrip "Brusselse Huisvestingscode" wordt gedefinieerd;

⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bv.: GwH 12 maart 2015, nr. 29/2015, B.11; GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, B.92.4.

⁶ Voor een gelijkaardige opmerking: zie adv.RvS 75.029/3 van 31 januari 2024 over een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest 'houdende hervorming van de woninghuurovereenkomst', opmerking 4.

- vermits het ontworpen artikel 23/1, § 3, tiende lid, van de Brusselse Huisvestingscode (artikel 4 van het voorontwerp) betrekking heeft op de Gewestelijke Dienst Leegstaande Woningen, schrijve men in die bepaling “krijgt zij” (in plaats van “krijgen zij”);
- in het ontworpen artikel 228/3, § 1, tweede lid, van de Brusselse Huisvestingscode (artikel 11 van het voorontwerp) wordt in de Nederlandse tekst bepaald welke metadata worden ingegeven “bij elke upload” terwijl luidens de Franse tekst dat gebeurt “*complémentairement à chaque téléversement*”. De Nederlandse en de Franse tekst moeten dan ook beter op elkaar worden afgestemd. Bovendien moet in de punten 1°, 3°, 4°, en 5° van die bepaling de nummering van de verschillende onderdelen in beide taalversies op elkaar worden afgestemd;
- in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 228/3, § 1, tweede lid, van de Brusselse Huisvestingscode schrijve men “Tenzij de metadata al beschikbaar zijn” (in plaats van “is”). Voorts schrijve men in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 228/3, § 1, tweede lid, 5°, van de Brusselse Huisvestingscode “huurovereenkomst” (in plaats van “beheersovereenkomst”);
- in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 228/8 van de Brusselse Huisvestingscode (artikel 16 van het voorontwerp) schrijve men “klasse 3” (in plaats van “klasse”).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

5. Artikel 5 van het voorontwerp strekt tot wijziging van artikel 214octies van de Brusselse Huisvestingscode.

Te dien aanzien moet erop worden gewezen dat artikel 205 van het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie ‘voor een Brussels Wetboek inzake de gelijkheid, de non-discriminatie en de bevordering van diversiteit’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 15 december 2023 advies 74.490/VR heeft gegeven, strekt tot intrekking (lees: “opheffing”) van titel X (‘Gelijke behandeling en de bestrijding van discriminatie’) van de Brusselse Huisvestingscode, waar het voormelde artikel 214octies deel van uitmaakt. Indien het thans voor advies voorgelegde voorontwerp in werking treedt nadat het gezamenlijk decreet en ordonnantie in werking is getreden, zal de ontworpen wijziging onwerkzaam zijn.

Weliswaar wordt de inhoud van artikel 214octies van de Brusselse Huisvestingscode hernomen in artikel 40 van het voormelde voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie. In advies 74.490/VR heeft de Raad van State er evenwel op gewezen “dat de keuze voor het instrument ‘gezamenlijk decreet en ordonnantie’ impliceert dat elk van de betrokken wetgevers voortaan de eigen antidiscriminatiwetgeving nog slechts zal kunnen wijzigen hetzij door, samen met de andere betrokken wetgevers, een wijzigend gezamenlijk decreet of ordonnantie aan te nemen (artikel 92bis/1, § 4, eerste en derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), hetzij door eenzijdig het gezamenlijk decreet en ordonnantie op te zeggen, na overleg met de andere

parlementen in een interparlementaire commissie (artikel 92bis/1, § 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980)”.⁷ Indien artikel 40 van het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie wordt behouden,⁸ zal de wijziging waarin artikel 5 van het thans voorliggend voorontwerp voorziet, derhalve bij gezamenlijk decreet en ordonnantie moeten gebeuren.

Artikel 10

6. Luidens het ontworpen artikel 228/2, vierde lid, van de Brusselse Huisvestingscode dienen de gegevens die worden verzameld in het elektronisch register van de Gewestelijke Dienst voor de registratie van huurovereenkomsten onder meer als basis voor “het opstellen van het indicatief rooster van de huurprijzen en voor meer transparantie van de huurmarkt”.

In artikel 225 van de Brusselse Huisvestingscode wordt evenwel bepaald dat het indicatief rooster van referentiehuurprijzen dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vaststelt “wordt gevormd op basis van interne en externe huisvestingscriteria zoals de ligging en de staat van het goed, de bewoonbare oppervlakte en het aantal bestaande ruimtes. De Regering kan ook bepalen dat de huurprijzen in dit rooster verhoogd of verlaagd worden op basis van andere criteria zoals de aanwezigheid van elementen van comfort of van bijzonder ongemak”. Ter uitvoering hiervan wordt in artikel 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 oktober 2017 ‘tot invoering van een rooster van indicatieve huurprijzen’ bepaald dat de huurprijzen in het indicatief rooster met name rekening houden met de oppervlakte, de locatie en de staat van de woning, evenals met het type woning en het aantal beschikbare slaapkamers.

Als het de bedoeling zou zijn om bij het vaststellen van het indicatief rooster van de referentiehuurprijzen rekening te houden met andere gegevens die in het register van de Gewestelijke Dienst voor de registratie van huurovereenkomsten worden opgenomen, dan de in het aangehaalde artikel 225 vermelde “interne en externe huisvestingscriteria”, zoals het bedrag van de huurprijs en van de lasten, dan zou die bepaling hieraan moeten worden aangepast.

Artikel 14

7.1. Luidens het ontworpen artikel 228/6, eerste lid, van de Brusselse Huisvestingscode worden de gegevens uit het register van de Gewestelijke Dienst voor de registratie van huurovereenkomsten gewist tien jaar na de registratie van nieuwe gegevens voor dezelfde woning of vijftig jaar na de einddatum van de geregistreerde overeenkomst.

In de memorie van toelichting wordt die bewaartermijn als volgt verantwoord:

⁷ Adv.RvS 74.490/VR van 15 december 2023 over een voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie ‘voor een Brussels Wetboek inzake de gelijkheid, de non-discriminatie en de bevordering van diversiteit’, opmerking 3.

⁸ In hetzelfde advies heeft de Raad opgemerkt dat de specifieke regels die het ontworpen wetboek bevat inzake huisvesting, waaronder artikel 40, “niet thuis [horen] in een gezamenlijk decreet en ordonnantie waarvan de bepalingen geacht worden gemeenschappelijk te zijn voor de drie betrokken overheden” (*ibidem*).

“Het vaststellen van een termijn van vijftig jaar is nodig om ervoor te zorgen dat de burgerrechtelijke gevolgen van de registratie van toepassing blijven ongeacht de duur van de huurovereenkomst, met uitzondering van huurovereenkomsten die zijn vervangen door recentere contracten.”

7.2. Op grond van artikel 5, lid 1, e), van de algemene verordening gegevensbescherming⁹ mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (beginsel van de opslagbeperking). De evenredigheid van de bewaartermijn moet worden beoordeeld ten aanzien van het doeleinde waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt.¹⁰

Mede gelet op de verjaringstermijnen waarin de artikelen 2262 en 2262bis van het Burgerlijk Wetboek voorzien, ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet in welke “burgerrechtelijke gevolgen van de registratie” een bewaartermijn van vijftig jaar kunnen rechtvaardigen. Dat is des te meer het geval nu die termijn slechts aanvangt “na de einddatum van de geregistreerde overeenkomst”, en niet vanaf de aanvang van de huurovereenkomst. Weliswaar valt niet uit te sluiten dat na die einddatum de huurovereenkomst nog aanleiding geeft tot een gerechtelijke procedure, maar dan nog lijkt een bewaartermijn van vijftig jaar bijzonder lang. Bovendien geldt die bewaartermijn ongeacht of er al dan niet een gerechtelijke procedure aanhangig wordt gemaakt.

Bijgevolg zal de bewaartermijn van vijftig jaar waarin het ontworpen artikel 228/6, eerste lid, van de Brusselse Huisvestingscode voorziet, moeten worden ingekort zodat die termijn niet langer is dan noodzakelijk.

*

⁹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

¹⁰ GwH 23 november 2023, nr. 154/2023, B.33.

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 L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a principalement pour objet de régler l'enregistrement des baux d'habitation (articles 8 à 17 de l'avant-projet). Cet enregistrement s'effectue par l'inscription du bail dans un registre électronique à ce destiné du Service régional de l'enregistrement des baux (article 10) et non plus dans un registre à ce destiné de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale du Service public fédéral Finances. Un certain nombre de dispositions de l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du Logement' (ci-après : le Code bruxellois du Logement) (articles 6 et 7) ainsi que du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe (articles 18 et 19) sont adaptées en conséquence.

En outre, l'avant-projet règle l'accès des agents-inspecteurs, du fonctionnaire dirigeant du Service d'inspection régionale et du fonctionnaire délégué (article 2), du gestionnaire du Fonds budgétaire régional de solidarité (article 3), du Service régional des logements inoccupés (article 4) ainsi que du Service d'Inspection régionale du Logement (article 5) aux données enregistrées auprès du Service régional de l'enregistrement des baux.

L'ordonnance à adopter entre en vigueur le 1^{er} septembre 2024 (article 20).

COMPÉTENCE

3.1. L'avant-projet trouve en principe son fondement au regard de la répartition des compétences dans l'article 6, § 1^{er}, IV, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', en vertu duquel les régions sont compétentes pour « les règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation ». Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' ont confirmé que cette compétence comprend « les aspects civils de l'enregistrement du contrat de bail » ².

Ceci permet à la Région de Bruxelles-Capitale d'instaurer son propre système d'enregistrement des baux d'habitation, *en plus de* celui prévu dans le Code des droits

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

² *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 84.

d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, de régler les effets civils de cet enregistrement et de déterminer qui a accès au registre que prévoit le régime en projet.

3.2. Toutefois, l'avant-projet a également pour objet d'abroger les règles d'enregistrement des baux d'habitation dans le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe. À cet effet, il modifie les articles 19, 3°, et 32, 5°, de ce code, qui prévoient l'obligation d'enregistrement dans un registre de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale et précisent le délai dans lequel cet enregistrement doit avoir lieu (articles 18 et 19 de l'avant-projet) ³.

À ce propos, l'exposé des motifs de l'avant-projet actuellement soumis pour avis indique ce qui suit :

« La formalité de l'enregistrement du bail d'habitation ne constitue donc plus une mesure imposée en vue de permettre le prélèvement de droits d'enregistrement. Elle a toutefois été maintenue dans le but exclusif d'assurer certains effets civils au contrat - à savoir assurer son opposabilité aux tiers et une date certaine - et de permettre, à partir des données que l'enregistrement permet de récolter, la mise en œuvre d'une politique cohérente en matière de loyers ».

Les auteurs de l'avant-projet invoquent notamment à cette fin le fait que la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 a modifié les règles d'enregistrement des baux d'habitation dans le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et que l'enregistrement de ces baux est devenu gratuit ⁴.

3.3. Les droits d'enregistrement auxquels donne lieu l'enregistrement du contrat de bail dans un registre de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale ne sont pas des impôts régionaux au sens de l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', et relèvent dès lors de la compétence de l'autorité fédérale. Par conséquent, c'est à l'autorité fédérale qu'il appartient de déterminer quels sont les actes soumis à l'obligation d'enregistrement inscrite dans le code précité et le délai dans lequel il doit être procédé à cet enregistrement.

Le fait que conformément à l'article 161, 12°, b), du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, l'enregistrement est gratuit, n'y change rien. En effet, il résulte uniquement de cette disposition qu'un taux zéro est appliqué à l'enregistrement des actes mentionnés à l'article 19, 3°, a), de ce code. Cela n'affecte guère la nature de l'obligation d'enregistrement découlant de cette disposition : il s'agit bien d'une obligation fiscale, dont le non-respect peut être sanctionné conformément aux dispositions de ce code. En outre, il ne peut être exclu que le législateur fédéral modifie à l'avenir ce taux zéro.

Il ressort d'ailleurs des travaux préparatoires précités de la loi spéciale du 6 janvier 2014 que la compétence régionale en matière de baux d'habitation est limitée aux *aspects*

³ Toutefois, il n'adapte pas en conséquence l'article 161, 12°, b), du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, aux termes duquel l'enregistrement des actes portant bail, sous-bail ou cession de bail, visés à l'article 19, 3°, a), est gratuit.

⁴ Voir les articles 62, 63 et 66 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

civils de l'enregistrement du contrat de bail. Les aspects fiscaux de cet enregistrement ne relèvent pas de cette compétence. Par conséquent, le législateur ordonnancier ne peut pas modifier les dispositions précitées du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe afin d'abroger l'obligation d'enregistrement des baux d'habitation inscrite dans ce code.

3.4. Pour ces modifications du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, on ne peut pas non plus invoquer les compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. À cette fin, il est en effet requis que l'empiétement sur la compétence d'une autre autorité puisse être jugé nécessaire à l'exercice de la compétence propre, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale⁵. Toutefois, on ne saurait considérer en l'occurrence que l'incidence du régime en projet sur la compétence de l'autorité fédérale est marginale. En effet, en abrogeant l'obligation d'enregistrement des baux d'habitation prévue par le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, le régime en projet empêche l'autorité fédérale d'exercer sa compétence fiscale, même si, à l'avenir, cette autorité souhaite remplacer le taux zéro par un autre taux, ce qui rendrait effectivement les droits d'enregistrement exigibles.

3.5. On omettra donc les articles 18 et 19 de l'avant-projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Le présent avant-projet⁶ doit lui aussi être soumis à un examen approfondi sur le plan de la correction de la langue et du point de vue de la légistique. En outre, on vérifiera la concordance des textes français et néerlandais de l'avant-projet. À titre d'exemple, on peut relever les points suivants :

- le texte de l'avant-projet doit être précédé d'un arrêté de présentation qui charge le ministre-président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de présenter le projet d'ordonnance au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale au nom du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ;
- soit la phrase liminaire de l'article 2 de l'avant-projet doit renvoyer à l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du Logement', soit une disposition définissant la notion de « Code bruxellois du Logement » doit être insérée avant l'article 2 de l'avant-projet ;
- l'article 23/1, § 3, alinéa 10, en projet, du Code bruxellois du Logement (article 4 de l'avant-projet) concernant le Service régional des logements inoccupés, on écrira dans cette disposition « il a » (et non « ils ont ») ;
- dans sa version néerlandaise, l'article 228/3, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, du Code bruxellois du Logement (article 11 de l'avant-projet) précise quelles sont les métadonnées introduites « bij

⁵ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir par exemple : C.C., 12 mars 2015, n° 29/2015, B.11 ; C.C., 21 avril 2016, n° 53/2016, B.92.4.

⁶ Pour une observation similaire, voir l'avis C.E. 75.029/3 du 31 janvier 2024 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant réforme du bail d'habitation', observation 4.

elke upload » tandis qu'aux termes de la version française, cette opération est effectuée « *complémentairement* à chaque téléversement ». Il y aurait dès lors lieu de mieux harmoniser entre eux les textes français et néerlandais. En outre, il y a lieu, aux points 1°, 3°, 4°, et 5° de cette disposition, d'harmoniser la numérotation des différentes divisions dans les deux versions linguistiques ;

- dans le texte néerlandais de l'article 228/3, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, du Code bruxellois du Logement, on écrira « Tenzij de metadata al beschikbaar zijn » (au lieu de « is »). En outre, on écrira dans le texte néerlandais de l'article 228/3, § 1^{er}, alinéa 2, 5°, en projet, du Code bruxellois du Logement « huurovereenkomst » (au lieu de « beheersovereenkomst ») ;
- dans le texte néerlandais de l'article 228/8, en projet, du Code bruxellois du Logement (article 16 de l'avant-projet), on écrira « klasse 3 » (au lieu de « klasse »).

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

5. L'article 5 de l'avant-projet a pour objet de modifier l'article 214octies du Code bruxellois du Logement.

Il est à noter à cet égard que l'article 205 de l'avant-projet de décret et d'ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française 'de Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné le 15 décembre 2023 l'avis 74.490/VR, a pour objet d'abroger le titre X ('De l'égalité de traitement et de la lutte contre la discrimination') du Code bruxellois du Logement, dont fait partie l'article 214octies précité. Si l'entrée en vigueur de l'avant-projet actuellement soumis pour avis est postérieure à celle du décret et de l'ordonnance conjoints, la modification en projet sera inopérante.

Certes, l'article 40 de l'avant-projet de décret et d'ordonnance conjoints précité reproduit le contenu de l'article 214octies du Code bruxellois du Logement. Néanmoins, dans son avis 74.490/VR, le Conseil d'État a souligné à cet égard « que le choix de l'instrument 'décret et ordonnance conjoints' implique que, désormais, chacun des législateurs concernés pourra encore uniquement modifier sa propre législation anti-discrimination, soit en adoptant un décret ou ordonnance conjoint modificatif avec les autres législateurs concernés (article 92bis/1, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980), soit en abrogeant unilatéralement le décret et ordonnance conjoints, après concertation avec les autres parlements au sein d'une commission interparlementaire (article 92bis/1, § 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980) »⁷. Si l'article 40

⁷ Avis C.E. 74.490/VR du 15 décembre 2023 sur un avant-projet de décret et d'ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française 'de Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité', observation 3.

de l'avant-projet de décret et d'ordonnance conjoints est maintenu ⁸, la modification prévue par l'article 5 de l'avant-projet actuellement à l'examen devra donc être effectuée par décret et ordonnance conjoints.

Article 10

6. Aux termes de l'article 228/2, alinéa 4, en projet, du Code bruxellois du Logement, les données recueillies dans le registre électronique du Service régional de l'enregistrement des baux servent notamment de base à « l'établissement de la grille indicative des loyers ainsi qu'à assurer une plus grande transparence du marché locatif ».

L'article 225 du Code bruxellois du Logement prévoit cependant que la grille indicative de référence des loyers qu'arrête le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « est construite sur la base de critères internes et externes au logement tels que sa localisation, son état, sa superficie habitable ou le nombre de pièces existantes. Le Gouvernement peut également prévoir que les loyers qui ressortent de cette grille soient majorés ou minorés en fonction d'autres critères comme la présence d'éléments de confort ou d'inconfort particulier ». En exécution de cette disposition, l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 'instaurant une grille indicative de référence des loyers' dispose que les loyers figurant dans la grille indicative tiennent notamment compte de la superficie, de la localisation, de l'état du logement, de même que du type de logement et du nombre de chambres disponibles.

Si, pour arrêter la grille indicative de référence des loyers, l'intention est de tenir compte d'autres données inscrites dans le registre du Service régional de l'enregistrement des baux que les « critères internes et externes au logement » mentionnés à l'article 225 précité, comme le montant du loyer et des charges, cette disposition devrait alors être adaptée en conséquence.

Article 14

7.1. Aux termes de l'article 228/6, alinéa 1^{er}, en projet, du Code bruxellois du Logement, les données sont supprimées du registre du Service régional de l'enregistrement des baux dix ans après l'enregistrement de nouvelles données pour le même logement, ou cinquante ans après la date de fin du contrat enregistré.

L'exposé des motifs justifie ce délai de conservation comme suit :

« La fixation d'un délai de cinquante ans est nécessaire pour assurer la pérennité des effets civil[s] de l'enregistrement quelle que soit la durée du bail, à l'exception des baux qui auront été remplacés par des contrats plus récents ».

⁸ Dans ce même avis, le Conseil a observé que les règles spécifiques que contient le Code en projet en matière de logement, y compris l'article 40, « n'ont pas leur place dans un décret et ordonnance conjoints dont les dispositions sont censées être communes aux trois autorités concernées » (*ibidem*).

7.2. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, e), du règlement général sur la protection des données ⁹, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées (principe de la limitation de la conservation). La proportionnalité du délai de conservation doit être appréciée au regard de la finalité pour laquelle les données à caractère personnel sont traitées ¹⁰.

Eu égard notamment aux délais de prescription prévus aux articles 2262 et 2262*bis* du Code civil, le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas quels « effets civil[s] de l'enregistrement » seraient à même de justifier un délai de conservation de cinquante ans. C'est d'autant plus vrai que ce délai ne commence à courir qu'« après la date de fin du contrat enregistré », et non à partir du début du contrat de bail. Même s'il ne peut être exclu que le contrat de bail donne encore lieu à une procédure judiciaire après cette date de fin, un délai de conservation de cinquante ans semble particulièrement long même dans ce cas de figure. En outre, ce délai de conservation s'applique indépendamment du fait qu'une procédure judiciaire soit engagée ou non.

Par conséquent, le délai de conservation de cinquante ans prévu par l'article 228/6, alinéa 1^{er}, en projet, du Code bruxellois du Logement, devra être écourté, de sorte qu'il ne soit pas plus long que nécessaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)'.

¹⁰ C.C., 23 novembre 2023, n° 154/2023, B.33.