

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Action sociale, du Logement et de la Santé de la Région wallonne, le 25 juillet 1994, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "concernant les normes de qualité et de sécurité des logements collectifs et de petits logements individuels", a donné le 14 novembre 1994 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'avant-projet a pour objet, d'une part, d'habiliter le Gouvernement wallon à établir les normes de salubrité, de sécurité et d'habitabilité applicables aux logements que vise son article 1er et, d'autre part, de subordonner l'offre en location et la location de ces logements au respect de ces normes ainsi qu'à la détention d'une autorisation délivrée par l'administration communale.

La Région wallonne est, en vertu de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, compétente pour "le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publique", ce qui lui permet de déterminer les exigences élémentaires de salubrité, de sécurité et d'habitabilité auxquelles doivent satisfaire les logements.

Ainsi qu'il ressort notamment de l'exposé des motifs joint à l'avant-projet, le décret et la réglementation à laquelle il donnera lieu s'inscrivent dans l'exercice du pouvoir de police attribué à la Région en vue de la lutte contre l'insalubrité des habitations. L'attribution d'un tel pouvoir de police confère la faculté de restreindre l'exercice des droits et libertés généralement reconnus, pour les besoins de la protection des intérêts collectifs que la loi désigne.

.../...

L'avant-projet entend ainsi rendre effective la réglementation envisagée en interdisant l'offre en location et la location des logements qui n'y satisfont pas, interdiction dont la violation constituerait une infraction pénale.

Il s'ensuivrait inévitablement une importante restriction de la libre disposition des biens concernés ainsi que de la liberté contractuelle, puisque tant la formation que l'exécution du contrat de bail seraient soumises aux conditions supplémentaires que la Région se propose d'imposer.

Comme le régime de la propriété immobilière, le droit commun des obligations et les législations relatives aux baux sont de la compétence de l'autorité fédérale, il convient de se demander si, en imposant de telles restrictions à l'exercice du droit de propriété et à l'autonomie des parties au contrat, le législateur décretaal n'excèderait pas le pouvoir, que lui confère l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, d'adopter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles il n'est pas compétent, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de ses compétences.

Ainsi que l'a rappelé la section de législation dans son avis L. 20.889/VR/8 des 9 et 22 octobre 1991 relatif au projet devenu l'ordonnance du 15 juillet 1993 concernant les normes de qualité et de sécurité de logements meublés, le recours à l'article 10 de la loi spéciale n'est, pour rester compatible avec une

.../...

répartition des compétences fondée sur le principe d'exclusivité, admissible qu'à la double condition que la matière à l'égard de laquelle s'exerce la compétence accessoire - ou implicite - se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur cette matière ne soit que marginale.

La section de législation a considéré que le projet d'ordonnance respectait ces deux conditions; il faut cependant constater que celui-ci, à la différence du décret en projet, n'est d'application qu'à la location des logements meublés, ce qui suffit en fait à qualifier l'incidence du régime d'autorisation qu'elle établit de marginale par rapport aux matières demeurées fédérales : la location meublée ne concerne elle-même qu'une part marginale des immeubles loués, et le propriétaire peut s'affranchir des obligations imposées par ou en vertu de l'ordonnance en louant l'immeuble sans les meubles.

La partie générale de l'exposé des motifs joint au projet d'ordonnance explique de manière circonstanciée pour quelles raisons de fait la circonstance, dans la région de Bruxelles-Capitale, qu'un logement est loué meublé peut légitimement laisser présumer qu'il est, davantage que tout autre, susceptible de présenter diverses carences qui en compromettent la salubrité; les normes auxquelles doivent satisfaire ces logements sont en conséquence spécialement conçues dans le dessein d'obvier à ces carences particulières.

Il est loin d'en aller ainsi pour l'avant-projet examiné dont le champ d'application est le plus étendu, puisqu'il vise tous les logements collectifs ainsi que les

.../...

logements individuels qui risquent d'être exigus (1) et qu'il donne du logement "collectif" une définition à ce point large que l'on pourrait considérer que sont visés tous les immeubles à appartements multiples qui, par leur nature même, comportent, à côté de parties privatives, des parties communes à usage collectif.

Bref, l'exigence d'une autorisation pour toute offre en location ou toute location d'un logement visé à l'article 1er constituerait une incursion dans des matières restées de la compétence de l'autorité fédérale dont l'incidence sur celles-ci peut malaisément encore être considérée comme marginale. Le champ d'application de l'article 1er devra être revu en conséquence.

Cette révision s'impose d'autant plus qu'il s'agit, en l'occurrence, de la mise en oeuvre du pouvoir de police, à savoir la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publique. Le champ d'application du décret, quant aux logements, doit, à cet

(1) Dans le commentaire de l'article 1er, est confirmée l'intention des auteurs de l'avant-projet de donner à celui-ci le champ d'application le plus vaste. Par ailleurs, ce commentaire définit de manière inadéquate les "garnis". En effet, alors que ce terme désigne habituellement les logements meublés, il est employé par les auteurs comme étant "des immeubles d'où l'on tire profit de quasiment toutes les pièces, même parfois des caves et des greniers, pour les louer une par une".

égard aussi, être déterminé à l'aide de critères propres permettant de considérer comme probable l'existence de causes particulières d'insalubrité, dont la nature doit à son tour inspirer, compte tenu des caractéristiques habituelles des logements spécialement visés de la sorte, la teneur concrète des normes auxquelles ils doivent satisfaire pour pouvoir être donnés en location.

Afin d'éviter que le régime envisagé présente un caractère discriminatoire et en vue de maintenir ce régime dans les limites généralement assignées à l'exercice du pouvoir de police, les auteurs de l'avant-projet devront être particulièrement attentifs à ce que la détermination des logements concernés et des exigences auxquelles ceux-ci doivent satisfaire, repose sur des critères de distinction pertinents et susceptibles de justification raisonnable par rapport au but en fonction duquel la compétence de police a été attribuée et par rapport aux effets que la règle envisagée est appelée à produire. Ni le principe d'égalité, ni les limites inhérentes à l'exercice de tout pouvoir de police ne seraient respectés si les auteurs de l'avant-projet ne justifiaient pas l'existence d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre, d'une part, les moyens employés et les effets qu'ils produisent, et d'autre part, le but qui peut légitimement être recherché, à savoir la sauvegarde de l'intérêt collectif en vue duquel le pouvoir de police est attribué.

.../...

2. L'article 2, délègue au Gouvernement un pouvoir réglementaire excessif, particulièrement eu égard au caractère essentiel des aspects qu'il recouvre. Afin de se conformer à la répartition des compétences établie entre le législateur décréteil et le gouvernement, mais également parce que le décret doit fixer lui-même les règles permanentes propres à garantir le maintien du régime de police dans les limites qui viennent d'être rappelées, les exigences qu'il tend à imposer doivent, au moins pour l'essentiel, figurer dans le décret.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Arrêté de présentation.

L'arrêté de présentation ne doit porter dans son préambule que l'indication du ministre qui propose le texte. En conséquence, le visa de l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne doit être omis.

Article 3.

Cet article tend à subordonner l'offre en location et la location des logements auxquels s'appliquera le décret à la détention par leur propriétaire d'un "permis de la commune", délivré par les "services communaux".

Comme le texte ne désigne pas l'autorité communale responsable de la délivrance de ces permis, il

.../...

s'agira du bourgmestre, que l'article 133 de la nouvelle loi communale charge de l'exécution des décrets, et spécialement des décrets de police, à moins qu'elle ne soit formellement attribuée au collège des bourgmestre et échevins ou au conseil communal. Il en ira de même pour le retrait du permis de location "par les services communaux", en application de l'article 6.

Ce dernier article en tant qu'il laisse au collège des bourgmestre et échevins la faculté de procéder à une mise en demeure avant le retrait du permis pourrait donner à penser que, dans l'intention des auteurs, ce collège est également chargé de la délivrance et du retrait des permis. S'il en était ainsi, les articles 3 et 6 devraient alors le charger formellement de ces attributions.

2. Le délégué du Gouvernement a exposé que les termes "et la prolongation" devaient être omis, étant donné qu'à l'expiration de la période de cinq ans pour laquelle un permis a été délivré, une nouvelle demande d'autorisation devra, dans tous les cas, être introduite.

3. L'alinéa 3 doit être omis. Comme en a, en effet, convenu le délégué du Gouvernement, il ne serait pas réaliste d'imposer la maîtrise d'une multitude de réglementations aux enquêteurs chargés de délivrer les attestations et aux agents régionaux et communaux responsables des contrôles, étant cependant entendu que les communes pourront elles-mêmes organiser l'exécution de leurs propres règlements de police.

.../...

Article 4.

Le caractère vague des mots "en cas de modification technique apportée à l'immeuble" est inconciliable avec la nécessité de définir avec précision les obligations du propriétaire, dont l'inobservance est, par ailleurs, pénalement sanctionnée.

Le texte doit être revu.

Article 5.

Les mots "Sans préjudice de l'article 15 de la Constitution" sont ambigus. Il est rappelé aux auteurs de l'avant-projet que désormais, en vertu de l'article 11, alinéa 3, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le décret peut, dans les limites des compétences régionales, fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition, l'article 15 de la Constitution réservant cependant à la loi fédérale le soin de régler la forme des visites domiciliaires, ce qui implique, en règle, la délivrance par le juge compétent d'un mandat de perquisition en cas de refus de l'habitant.

Tel qu'il est rédigé, le texte ne permet pas de découvrir si la Région entend faire usage du pouvoir qu'elle tient de l'article 11, alinéa 3, 3°, ou si elle entend simplement prévoir "des visites de contrôle" qui supposent, elles, par définition, le consentement des personnes visitées.

.../...

Le texte devra être revu de manière à faire apparaître clairement les intentions des auteurs de l'avant-projet.

Article 6.

Le Conseil d'Etat ne voit pas pour quelle raison la disposition examinée prévoit que l'envoi d'une mise en demeure constitue une simple faculté pour le Collège des bourgmestre et échevins, et non une obligation.

Article 7.

1. A l'alinéa 1er, 2°, il est prévu qu'une amende de 100 francs à 1.000 francs est infligée au bailleur qui "après obtention d'un permis de location, contrevient à une disposition arrêtée par ou en vertu des articles 2 et 5" (1).

Le Conseil d'Etat se pose la question si l'intention des auteurs de l'avant-projet est, comme pourrait le laisser penser la disposition examinée, d'obliger les bailleurs à se conformer en tout temps et immédiatement à toute modification des normes visées à l'article 2, faute de quoi le permis de location cesse d'être valide ou si, au contraire, le permis de location demeure valide pendant la période de cinq ans en cours nonobstant les modifications intervenues, l'obligation de s'y conformer ne valant alors que pour le permis suivant.

(1) Sans doute faut-il lire articles 2 et 4.

Dans un souci de sécurité juridique, il convient que les auteurs de l'avant-projet prennent expressément position sur cette importante question en y consacrant un article particulier.

2. A l'alinéa 1er, 3°, il faut sans doute lire "à l'article 5" au lieu de "à l'article 6".

3. A l'alinéa 2, 1°, de l'accord du délégué du Gouvernement, on supprimera les mots "un refus ou".

Article 8.

Pour des raisons de sécurité juridique et en vue d'éviter des difficultés de preuve quant à la date de l'offre en location, il serait préférable de prévoir que la disposition transitoire ne s'applique qu'aux seuls baux déjà conclus.

Le texte devra être revu à la fois pour tenir compte de cette observation et de celle qui sera formulée à propos de l'article 10.

Article 9.

L'article 9 doit être omis : l'exécution des décrets est réglée par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

.../...

Article 10.

La disposition telle qu'elle est rédigée pourrait conduire à ce que le décret entre en vigueur après ses arrêtés d'exécution. Cela ne se peut en aucun cas car un texte ne peut entrer en vigueur avant le texte qui en forme le fondement.

Pour tenir compte de l'intention des auteurs de l'avant-projet de ne pas le faire entrer en vigueur avant que ses arrêtés d'exécution n'entrent eux-mêmes en vigueur, mieux vaut prévoir une disposition selon laquelle les articles du décret en projet, à l'exception de l'article 10, entrent en vigueur aux dates fixées par le Gouvernement.

La chambre était composée de

Messieurs : R. ANDERSEN, président de chambre,
 Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
 Y. KREINS,
 J. VAN COMPERNOLLE, assesseurs de la
 J.-M. FAVRESSE, section de législation,
Madame : M. PROOST, greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

R. ANDERSEN.