KV

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 43.853/2
DU 17 DÉCEMBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 27 novembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi "modifiant l'arrêté royal du 8 juillet 1997 modifiant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, en vue de rendre obligatoire l'installation d'un détecteur de fumée (Doc. parl., Chambre, 2007-2008, DOC 52 0255/001)", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations ci-après.

1. La proposition de loi à l'examen tend à modifier l'arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité afin d'imposer aux logements loués de disposer d'"un détecteur de fumée qui répond aux critères fixés par arrêté royal".

L'arrêté royal du 8 juillet 1997, précité, a pour fondement légal l'article 2, § 1er, alinéa 4, de la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, loi qui constitue le livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil ("Des règles particulières aux baux relatif à la résidence principale du preneur"). L'article 2, § 1er, de cette loi dispose comme suit :

> "Le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité. Sans préjudice des normes relatives aux logements établies par les Régions dans l'exercice de leurs compétences, le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité.
>
> Cette condition s'apprécie par référence à l'état du bien loué au moment de l'entrée en jouissance du preneur.
>
> Cette condition s'apprécie par référence à l'état du bien au moment de l'entrée en jouissance du preneur.
>
> Le Roi fixe les conditions minimales à remplir pour que le bien loué soit conforme aux exigences de l'alinéa 1er.
>
> Les conditions minimales visées à l'alinéa précédent sont impératives et obligatoirement annexées au bail.

Si les conditions prescrites par les alinéas précédents ne sont pas remplies, le preneur a le choix soit d'exiger l'exécution des travaux nécessaires pour mettre le bien loué en conformité avec les conditions de l'alinéa premier, soit de demander la résiliation du contrat avec dommages et intérêts.

En attendant l'exécution des travaux, le juge peut accorder une diminution du loyer".

2. Comme l'exposent les développements de la proposition à l'examen, une autre proposition de loi a été déposée notamment par son auteur lors de la législature précédente. Il s'agit de la proposition de loi instaurant l'obligation de placer des détecteurs de fumée optiques dans les nouvelles habitations, laquelle tendait à prévoir par une disposition autonome, rattachée à aucune législation en vigueur, qu'

"[à] chaque niveau de tout logement ou appartement à construire, tout espace fermé qu'il faut traverser pour atteindre une sortie donnant sur l'extérieur doit être équipé d'un détecteur de fumée optique branché sur l'éclairage" [1].

La section de législation du Conseil d'État a considéré que cette proposition relevait des compétences régionales et qu'elle excédait donc les compétences fédérales. Elle s'est prononcée dans les termes suivants :

"La proposition de loi tend à imposer l'obligation de placer des détecteurs de fumée optiques dans «tout logement ou appartement à construire». Elle relève en conséquence de la politique de protection contre l'incendie.

Aucune disposition de la Constitution ou des lois organisant la répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions n'attribue de manière expresse le règlement de cette matière aux communautés ou aux régions. Elle est donc restée en principe parmi les compétences résiduelles de l'autorité nationale.

Compte tenu toutefois du lien entre cette matière et certaines compétences attribuées aux communautés et aux régions, la Cour d'arbitrage a précisé que «le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980», et qu'en conséquence la politique en matière de sécurité, plus particulièrement la protection contre l'incendie, n'est pas demeurée une matière purement fédérale. La Cour a considéré que l'autorité fédérale est compétente pour édicter les normes de base, c'est-à-dire celles qui sont communes à une catégorie de constructions sans que soit prise en compte leur destination, mais que les communautés ou les régions sont habilitées à régler les aspects de sécurité qui sont spécifiques aux

---

(1) Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n/ 50-2296/1.

constructions, établissements et institutions relevant de leurs compétences; elles ont le pouvoir en ce cas d'«adapter et compléter les normes de base, sans mettre celles-ci en péril» [2].

En ce qui concerne plus particulièrement la répartition des compétences en matière d'énonciation des normes de protection contre l'incendie en matière de logement, la Cour, après avoir rappelé qu'aux termes de l'article 6, § 1er, I, 1/, et IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions étaient compétentes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et de logement, a considéré ce qui suit dans son arrêt n/ 49, du 10 mars 1988 (cons. 2.B.2) :

«La politique en matière de protection contre l'incendie des immeubles destinés en ordre principal à l'habitation n'est pas demeurée purement nationale. Elle présente en effet, en raison de la destination particulière de ces immeubles, des aspects spécifiques. Si l'autorité nationale est compétente pour édicter des normes de base en matière de protection contre l'incendie, à savoir des normes communes à une catégorie de constructions sans que soit prise en compte leur destination, les Régions sont compétentes pour régler les aspects de la protection contre l'incendie qui sont spécifiques aux immeubles destinés en ordre principal à l'habitation, c'est-à-dire pour adapter et compléter les normes nationales de base, sans mettre celles-ci en péril.».

En conséquence, comme la proposition tend à fixer une nouvelle norme de protection contre l'incendie, applicable aux seuls logements qu'elle désigne, elle doit être considérée comme établissant une nouvelle norme spécifique aux logements et relever dès lors de la compétence exclusive des régions.

Le législateur fédéral n'est donc pas compétent pour adopter la proposition de loi à l'examen" [3].

3. À présent, la proposition de loi à l'examen ne se présente pas comme tendant à créer une législation autonome, mais comme s'insérant dans un dispositif législatif et réglementaire applicable "aux baux portant sur le logement que le preneur [...] affecte [...] à sa résidence principale" [4].

---

(2) *Note 1 de l'avis cité :* Cette jurisprudence résulte des arrêts nos 40, du 15 octobre 1987 (cons. 2.B.2), 41, du 29 octobre 1987 (cons. 2.B.3), 49, du 10 mars 1988 (cons. 2.B.2), et 67, du 9 novembre 1988 (cons. 9.B).

(3) Avis 34.905/VR, donné en chambres réunies le 18 février 2003 sur une proposition de loi instaurant l'obligation de placer des détecteurs de fumée optiques dans les nouvelles habitations (Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n/ 50-2296/2).

(4) Article 1er, § 1er, de la loi précitée du 20 février 1991, qui constitue le livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil. Il est rappelé que c'est cette loi qui, en son article 2, § 1er alinéa 4, constitue le fondement légal de l'arrêté royal dont la modification est envisagée par la proposition à l'examen.

.../...

Il convient d'examiner si ce rattachement suffit à faire relever l'objet de la proposition de la compétence fédérale.

4. Dans l'avis 30.228/VR, donné le 26 septembre 2000 sur une proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale relative aux logements collectifs et aux petits logements individuels loués, ou mis en location à titre de résidence principale, les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État ont constaté que, selon les arrêts n[os] 73/98, du 17 juin 1988 (B.7.3.) et 40/99, du 30 mars 1999 (B.8.3.), de la Cour constitutionnelle, d'une part,

> "[a]ucune interdiction de principe ne s'oppose [...] à ce que les régions limitent l'application des normes qu'elles ont fixées en matière de logement aux logements mis en location. Comme l'a souligné la Cour d'arbitrage, le législateur régional est, au contraire, en principe libre d'exercer ses compétences à l'égard des catégories de logement qu'il détermine, par exemple à l'égard des logements loués ou mis en location" [5]

et que, d'autre part,

> "l'exercice [des] compétences [régionales en matière de logement] ne porte pas atteinte au pouvoir de l'autorité fédérale de régler les rapports contractuels entre le preneur et le bailleur lors de la location d'un bien, l'incidence des dispositions en cause sur le régime contractuel demeurant de la compétence de cette autorité" [6].

---

(5) Avis précité 30.228/VR, n/ 2; voir aussi le n/ 4 (Doc. parl., Parl. R.B.C., 2000-2001, n/ A-200/2).

(6) *Ibid.*, n/ 4. Cet avis expose également la manière dont ces questions étaient envisagées antérieurement aux arrêts n[os] 73/98 et 40/99, de la Cour constitutionnelle (*ibid.*, n/ 3). Par cet avis, à la suite de ces derniers arrêts, les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État ont estimé "nécessaire de soumettre la problématique de la compétence des régions à un nouvel examen" et ont indiqué "souhait[er], à cette occasion, rechercher explicitement un règlement qui, du point de vue de la délimitation des compétences respectives de l'autorité fédérale et des régions, observe le mieux le principe de la sécurité juridique" (*ibid.*, n/ 5).

Ce même avis expose en conséquence ce qui suit :

"[E]n vertu de leur compétence en matière de logement, les régions peuvent imposer des normes de sécurité, de salubrité et d'habitabilité des logements. Dans l'exercice de cette compétence, elles peuvent imposer des normes en ce qui concerne l'état d'un bien destiné en particulier à la location. Tant que ces normes portent sur le logement, et pas sur les rapports contractuels entre le bailleur et le locataire, les régions n'empiètent pas sur les compétences de l'autorité fédérale.

Les normes fixées par les régions peuvent éventuellement avoir une incidence sur la mesure dans laquelle un bien peut être légalement loué ou mis en location. Les contrats de location doivent non seulement être conformes aux règles spécifiques du droit locatif, mais aussi aux autres règles d'ordre public ou de droit impératif. Sur ce plan, aucune exception ne peut être faite en ce qui concerne les règles fixées par les autorités régionales dans les limites de leurs sphères de compétences respectives. Le cas échéant, les régions peuvent d'ailleurs estimer que les règles qu'elles ont édictées sont d'une importance telle qu'elles peuvent prévoir des sanctions pénales ou administratives en cas de non-respect de celles-ci.

En vertu de sa compétence résiduelle en matière de location de biens, il appartient à l'autorité fédérale de régler les répercussions des règles, fixées par les régions en matière de logement, sur les rapports contractuels entre le bailleur et le locataire. L'autorité fédérale peut choisir de n'édicter aucune règle particulière à ce sujet, auquel cas le droit commun continuera à s'appliquer (en ce qui concerne la conséquence de la méconnaissance d'une règle d'ordre public ou de droit impératif pour la validité d'un contrat). L'autorité fédérale peut également choisir d'édicter des règles particulières, dérogeant au droit commun. En tout état de cause, l'autorité fédérale devra tenir compte des restrictions qui découlent du principe de proportionnalité en ce qui concerne l'exercice de sa compétence. Ainsi, elle ne pourra pas neutraliser la portée d'une réglementation régionale en disposant, par exemple, qu'un contrat conclu en violation des normes régionales est pleinement valable" [7].

5. Il ressort de ce qui précède que :

- l'autorité fédérale édicte les normes de base en matière de sécurité, en ce qui concerne notamment la protection contre l'incendie, lesquelles ne prennent pas en compte, en principe, les spécificités des immeubles concernés en raison de leur destination;

- dans le respect de ces normes de base, les régions disposent d'une compétence exclusive en matière de normes de sécurité, de salubrité et d'habitabilité des logements, en ce compris celles qui sont limitées aux logements loués ou mis en location;

---

(7) *Ibid.*, n/ 5.

- dans ces dernières matières, il appartient à l'autorité fédérale de régler les répercussions des règles régionales sur les rapports contractuels entre le bailleur et le locataire [8].

Les compétences des régions et de l'autorité fédérale doivent s'exercer dans le respect du principe de proportionnalité.

Compte tenu du principe de l'exclusivité des compétences respectives des régions et de l'autorité fédérale, celle-ci, en dehors des normes de base dont il vient d'être question, ne peut fixer des règles de sécurité, de salubrité et d'habitabilité des logements, même au titre de sa compétence résiduelle en matière de location de biens.

6. La proposition à l'examen n'énonce aucune règle pouvant être qualifiée de norme de base en matière de sécurité.

Par ailleurs, s'agissant du droit applicable aux relations juridiques entre le bailleur et le locataire, elle ne se limite pas à l'incidence d'un dispositif régional sur les rapports contractuels entre ces sujets de droit, mais elle a pour objet de fixer une obligation propre, de source fédérale, en matière de sécurité, de salubrité et d'habitabilité d'une catégorie de logements - soit les logements loués -, le Roi étant même habilité à fixer les critères auxquels les détecteurs de fumée à placer dans les immeubles en cause doivent répondre. L'adoption de pareil dispositif relève des régions.

---

(8) C'est ainsi par exemple qu'il a été procédé, conformément à ces règles de répartition des compétences, par l'adoption de l'article 102 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), qui a inséré un article 11*bis* dans le livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil, inséré par la loi précitée du 20 février 1991. Les dispositions pertinentes de cet article 11*bis* sont en effet rédigées comme suit :

"§ 1er. Le Roi rédigera trois annexes, une par région, pour chaque contrat de bail, contenant une explication des dispositions légales relatives aux éléments suivants : les dispositions adoptées par la région concernée en matière de normes de salubrité, sécurité et habitabilité [...].

§ 2. Cette annexe sera obligatoirement jointe au contrat de bail conclu après l'entrée en vigueur du présent article" (voir aussi l'arrêté royal du 4 mai 2007 pris en exécution de l'article 11*bis* du livre III, titre VIII, chapitre I, section 2, du Code civil).

7. La proposition de loi excède en conséquence les compétences fédérales, et ne sera dès lors pas examinée plus avant.

La chambre était composée de

Messieurs	Y.	KREINS,	président de chambre,
	P.	VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M.	BAGUET,	
	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.853/2
VAN 17 DECEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 27 november 2007 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 juli 1997 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan tenminste voldaan moet zijn wil een onroerend goed dat wordt verhuurd als hoofdverblijfplaats in overeenstemming zijn met de elementaire vereisten inzake veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid, teneinde een rookmelder verplicht te maken (Parl. St., Kamer, 2007-2008, DOC 52 0255/001)", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe het koninklijk besluit van 8 juli 1997 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan ten minste voldaan moet zijn wil een onroerend goed dat wordt verhuurd als hoofdverblijfplaats in overeenstemming zijn met de elementaire vereisten inzake veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid, aldus te wijzigen dat bepaald wordt dat verhuurde woningen voorzien moeten zijn van "een rookmelder die voldoet aan de criteria bepaald bij koninklijk besluit".

Het voormelde koninklijk besluit van 8 juli 1997 heeft als rechtsgrond artikel 2, § 1, vierde lid, van de wet van 20 februari 1991 houdende wijziging van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek inzake huishuur, welke wet Boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2, vormt van het Burgerlijk Wetboek ("Regels betreffende de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats van de huurder in het bijzonder"). Artikel 2, § 1, van die wet luidt als volgt :

> "Het gehuurde goed moet beantwoorden aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid. Onverminderd de normen betreffende de woningen, opgesteld door de Gewesten bij het uitoefenen van hun bevoegdheden, moet het verhuurde goed beantwoorden aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid.
>
> Deze voorwaarde wordt beoordeeld door te verwijzen naar de staat van het verhuurde goed op het moment dat de huurder ervan in het genot (komt).
>
> Of deze voorwaarde is vervuld wordt beoordeeld aan de hand van de staat van het goed op het ogenblik dat de huurder in het genot ervan treedt.
>
> De Koning stelt de voorwaarden vast waaraan ten minste voldaan moet zijn opdat het gehuurde goed beantwoordt aan de vereisten bepaald in het eerste lid.

De in het vorige lid beoogde minimumvoorwaarden zijn van dwingend recht en moeten bij de huurovereenkomst worden gevoegd.

Indien de door de vorige leden voorgeschreven voorwaarden niet zijn vervuld, heeft de huurder de keuze ofwel de uitvoering te eisen van de werken die noodzakelijk zijn om het gehuurde goed in overeenstemming te brengen met de vereisten van het eerste lid, ofwel de ontbinding van de huurovereenkomst te vragen met schadevergoeding.

In afwachting van de uitvoering van de werken, kan de rechter een vermindering van de huurprijs toestaan."

2. Zoals in de toelichting bij het voorliggende voorstel uiteengezet wordt, is in dit verband in de vorige regeerperiode onder andere door de indiener van dit wetsvoorstel reeds een ander wetsvoorstel ingediend. Dat voorstel was het wetsvoorstel tot invoering van de verplichting om optische rookdetectoren te plaatsen in nieuw te bouwen woningen, dat ertoe strekte door middel van een autonome bepaling die bij geen enkele geldende wetgeving aansloot voor te schrijven dat

"[in] iedere nieuw te bouwen woning of appartement [...] per bouwlaag iedere besloten ruimte, die moet worden gepasseerd om een uitgang naar buiten te bereiken, voorzien [dient] te worden van een optische en op het licht aangesloten rookmelder" [1].

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft geoordeeld dat dat voorstel onder de bevoegdheid van de gewesten valt en de bevoegdheid van de federale overheid dan ook te buiten gaat. Ze heeft het volgende gesteld :

"Het wetsvoorstel strekt ertoe de verplichting op te leggen om in «iedere nieuw te bouwen woning of appartement» rookmelders te plaatsen. Het valt bijgevolg onder het beleid inzake brandbeveiliging.

Geen enkele bepaling uit de Grondwet of uit de wetten houdende organisatie van de verdeling van de bevoegdheden over de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, draagt het regelen van die aangelegenheid uitdrukkelijk op aan de gemeenschappen of aan de gewesten. In beginsel behoort die aangelegenheid dus nog tot de residuaire bevoegdheid van de nationale overheid.

---

(1) Gedr. St., Kamer, 2002-2003, nr. 50-2296/1.

Gelet evenwel op het verband tussen die aangelegenheid en bepaalde aan de gemeenschappen en gewesten opgedragen bevoegdheden, heeft het Arbitragehof het volgende gepreciseerd :

«Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de Gemeenschappen en de Gewesten volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden, en zulks onverminderd de mogelijkheid om desnoods beroep te doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980»; voorts heeft het gesteld dat het beleid met betrekking tot de veiligheid, meer bepaald de brandbeveiliging, bijgevolg geen zuiver nationale aangelegenheid is gebleven. Het Hof heeft geoordeeld dat de federale overheid bevoegd is om de basisnormen uit te vaardigen, d.w.z. normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht wordt genomen welke de bestemming ervan is, maar dat de gemeenschappen en de gewesten toch bevoegd zijn tot het regelen van de specifieke veiligheidsaspecten van de gebouwen, inrichtingen en instellingen die onder hun bevoegdheid vallen; zij zijn dus bevoegd om in dat geval «de nationale basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten.» [2].

Wat bepaaldelijk de verdeling van de bevoegdheden betreft inzake het vaststellen van normen voor brandbeveiliging in woningen, heeft het Hof in zijn arrest nr. 49 van 10 maart 1988 eerst eraan herinnerd dat luidens artikel 6, § 1, I, 1/, en IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de gewesten bevoegd zijn inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening en inzake huisvesting, en daarna het volgende gesteld (cons. 2.B.2) :

«Het beleid inzake brandbeveiliging van de gebouwen die hoofdzakelijk voor bewoning bestemd zijn, is geen zuiver nationale aangelegenheid gebleven. Dit beleid vertoont immers, omwille van de bijzondere bestemming van die gebouwen, specifieke aspecten. Is de nationale overheid bevoegd om inzake brandbeveiliging basisnormen uit te vaardigen, dit wil zeggen normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht genomen wordt welke de bestemming ervan is, toch zijn de Gewesten bevoegd tot het regelen van de aspecten van de brandbeveiliging die specifiek zijn voor de gebouwen die hoofdzakelijk voor bewoning bestemd zijn, met name om de nationale basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten.»

Aangezien het voorstel ertoe strekt een nieuwe norm vast te stellen inzake brandbeveiliging, die alleen van toepassing is op de woningen die erin worden vermeld, moet er bijgevolg van uitgegaan worden dat dit voorstel een nieuwe norm invoert die specifiek is voor de woningen en bijgevolg uitsluitend onder de bevoegdheid valt van de gewesten.

---

(2) *Voetnoot 1 van het geciteerde advies* : Deze rechtspraak vloeit voort uit de arresten nr. 40 van 15 oktober 1987 (cons. 2.B.2), 41 van 29 oktober 1987 (cons. 2.B.2), 49 van 10 maart 1988 (cons. 2.B.2) en 67 van 9 november 1988 (cons. 9.B).

De federale wetgever is dus niet bevoegd om het voorliggende wetsvoorstel aan te nemen." [3].

3. Thans doet het voorliggende wetsvoorstel zich niet voor als strekkende tot het invoeren van een autonome wetgeving, maar als passend in een wettelijke en reglementaire regeling die geldt voor "huurovereenkomsten betreffende een woning die de huurder [...] tot zijn hoofdverblijfplaats bestemt" [4].

Er behoort te worden nagegaan of dit aanknopingspunt volstaat om er van uit te kunnen gaan dat de zaak waarop dit voorstel betrekking heeft tot de bevoegdheid van de federale Staat behoort.

4. In advies 30.228/VR, dat op 26 september 2000 is uitgebracht over een voorstel van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de meergezinswoningen en de kleine eengezinswoningen die als hoofdverblijfplaats worden verhuurd of te huur worden gesteld, hebben de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State vastgesteld dat, volgens de arresten nr. 73/98 van 17 juni 1988 (B.7.3.) en nr. 40/99 van 30 maart 1999 (B.8.3.) van het Grondwettelijk Hof, enerzijds,

> "[er] [...] geen principieel verbod (bestaat) voor de gewesten om de toepassing van de door hen vastgestelde huisvestingsnormen toe te spitsen op huurwoningen. Zoals het Arbitragehof heeft benadrukt, staat het de gewestwetgever integendeel in de regel vrij om zijn bevoegdheid uit te oefenen ten aanzien van categorieën van huisvesting die hij bepaalt, bijvoorbeeld ten aanzien van woningen die verhuurd of te huur gesteld worden" [5]

---

(3) Advies 34.905/VR, uitgebracht in verenigde kamers op 18 februari 2003 over een wetsvoorstel tot invoering van de verplichting om optische rookdetectoren te plaatsen in nieuw te bouwen woningen (Gedr. St., Kamer, 2002-2003, nr. 50-2296/2).

(4) Artikel 1, § 1, van de voormelde wet van 20 februari 1991, die Boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2, vormt van het Burgerlijk Wetboek. Er wordt aan herinnerd dat artikel 2, § 1, vierde lid, van die wet de rechtsgrond oplevert van het koninklijk besluit dat men voornemens is te wijzigen door middel van het voorliggende voorstel.

(5) Voormeld advies 30.228/VR, punt 2; zie eveneens punt 4 (Gedr. St., BHP, 2000-2001, nr. A-200/2).

en, anderzijds,

> "de uitoefening [van de gewestelijke] bevoegdheden [inzake huisvesting] geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de federale overheid om de contractuele betrekkingen tussen de huurder en de verhuurder bij de verhuur van een goed te regelen, vermits het regelen van de weerslag van de bekritiseerde bepalingen op de contractuele verhoudingen tot de bevoegdheid van de laatstgenoemde overheid blijft behoren" [6].

In datzelfde advies wordt dan ook het volgende uiteengezet :

> "[Op] grond van hun bevoegdheid inzake huisvesting, kunnen de gewesten normen opleggen in verband met de veiligheid, de gezondheid of de bewoonbaarheid van woningen. Zij kunnen, in de uitoefening van die bevoegdheid, normen opleggen i.v.m. de staat van een goed dat in het bijzonder voor verhuring bestemd is. Zolang de normen betrekking hebben op de woning, en niet op de contractuele relatie tussen de verhuurder en de huurder, treden de gewesten niet op het terrein van de federale overheid.
>
> De door de gewesten vastgestelde normen kunnen eventueel wel gevolgen hebben voor de mate waarin een goed wettig te huur gesteld of verhuurd kan worden. Huurovereenkomsten dienen niet enkel in overeenstemming te zijn met de specifieke regels van het huurrecht, maar ook met de andere regels van openbare orde of van dwingend recht. Op dit vlak kan geen uitzondering gemaakt worden voor regels die, binnen hun respectieve bevoegdheidssfeer, zijn vastgesteld door gewestelijke overheden. In voorkomend geval kunnen de gewesten de door hen vastgestelde regels trouwens ook zo belangrijk vinden, dat zij in strafsancties of administratieve sancties kunnen voorzien voor het geval dat die regels niet geëerbiedigd zouden worden.
>
> Op grond van haar residuaire bevoegdheid inzake de huur van goederen, staat het aan de federale overheid om de weerslag te regelen van de door de gewesten in verband met de huisvesting vastgestelde regels op de contractuele verhoudingen tussen de verhuurder en de huurder. De federale overheid kan verkiezen op dit punt geen bijzondere regels, vast te stellen, in welk geval het gemeen recht (i.v.m. het gevolg van de miskenning van een regel van openbare orde of van dwingend recht op de geldigheid van een overeenkomst) zal blijven gelden. De federale overheid kan er ook de voorkeur aan geven om specifieke regels vast te stellen, die van het gemeen recht afwijken. In elk geval zal de

---

(6) *Ibid*., punt 4. In dat advies wordt eveneens uiteengezet hoe die kwesties vóór de arresten nummers 73/98 en 40/99 van het Grondwettelijk Hof werden aangepakt (*ibid*., punt 3). In dat advies hebben de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State het, ten gevolge van de laatstgenoemde arresten, nodig geacht om "de problematiek van de bevoegdheid van de gewesten aan een nieuw onderzoek te onderwerpen" en hebben ze aangegeven dat ze "daarbij uitdrukkelijk naar een regeling [wensen] te zoeken die, op het vlak van de afbakening van de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten, zo goed mogelijk aan het beginsel van de rechtszekerheid beantwoordt" (*ibid*., punt 5).

federale overheid rekening moeten houden met de beperkingen die, in verband met de uitoefening van haar bevoegdheid, uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeien. Zo zal zij de draagwijdte van een gewestelijke regeling niet mogen tenietdoen, door bijvoorbeeld te bepalen dat een overeenkomst die in strijd met de gewestelijke normen tot stand is gekomen, volkomen geldig is." [7].

5. Uit hetgeen voorafgaat, blijkt dat :

- de federale overheid de basisnormen uitvaardigt inzake veiligheid, inzonderheid wat brandbeveiliging betreft, welke basisnormen in principe geen rekening houden met de specifieke eigenschappen van de gebouwen in kwestie naargelang van de bestemming van die gebouwen;

- met inachtneming van die basisnormen beschikken de gewesten over een exclusieve bevoegdheid inzake normen van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid van woningen, met inbegrip van die welke alleen gelden voor verhuurde of te huur gestelde woningen;

- in de laatstgenoemde aangelegenheden staat het aan de federale overheid om de weerslag te regelen van de door de gewesten vastgestelde regels op de contractuele verhoudingen tussen de verhuurder en de huurder [8].

---

(7) *Ibid*., nr. 5.

(8) Zo bijvoorbeeld is te werk gegaan, overeenkomstig die regels betreffende de bevoegdheidsverdeling, bij de aanneming van artikel 102 van de wet van 25 april 2007 houdende diverse bepalingen (IV), waarbij in boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2, van het Burgerlijk Wetboek, ingevoegd bij de voormelde wet van 20 februari 1991, een artikel 11*bis* is ingevoegd. De relevante bepalingen van dat artikel 11*bis* luiden immers als volgt :

"§ 1. De Koning zal drie bijlagen opstellen, een per gewest, voor elke huurovereenkomst, bevattende een uitleg over de wettelijke bepalingen met betrekking tot de volgende elementen : de bepalingen die door het betrokken gewest goedgekeurd werden inzake de normen van gezondheid, veiligheid en bewoonbaarheid [...].

§ 2. Deze bijlage zal verplichtend bij de na de inwerkingtreding van dit artikel gesloten huurovereenkomst worden gevoegd" (zie eveneens het koninklijk besluit van 4 mei 2007 genomen in uitvoering van artikel 10, § 1, laatste lid, van boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2, van het Burgerlijk Wetboek).

.../...

De gewesten en de federale overheid dienen hun bevoegdheden uit te oefenen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

Gelet op het beginsel dat de respectieve bevoegdheden van de gewesten en de federale overheid exclusief zijn, mag de federale overheid, naast de basisnormen waarvan hiervoor sprake is geweest, geen regels op het stuk van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid van woningen vaststellen, zelfs niet op grond van haar residuaire bevoegdheid inzake de huur van goederen.

6. Het onderzochte voorstel bevat geen enkele regel die als basisnorm inzake veiligheid kan worden bestempeld.

Inzake het recht dat van toepassing is op de juridische betrekkingen tussen de verhuurder en de huurder, bepaalt het voorstel zich voorts niet tot de gevolgen van een gewestelijke regeling voor de contractuele verhoudingen tussen die rechtssubjecten, aangezien het ertoe strekt een eigen verplichting, uitgaande van de federale overheid, op te leggen inzake veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid van een categorie van woningen - namelijk de verhuurde woningen -, terwijl de Koning zelfs gemachtigd wordt te bepalen aan welke criteria moet worden voldaan door de rookmelders die in de gebouwen in kwestie moeten worden geplaatst. Het uitvaardigen van een dergelijke regeling is een zaak van de gewesten.

7. Het wetsvoorstel gaat de bevoegdheid van de federale overheid bijgevolg te buiten en zal dan ook niet nader worden onderzocht.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y.	KREINS,	kamervoorzitter,
	P.	VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouwen	M.	BAGUET,	
	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS