

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.866/4
DU 20 FÉVRIER 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président du Parlement wallon, le 29 novembre 2007, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "visant la sécurisation des habitations par l'installation de détecteurs de monoxyde de carbone" (Doc. Parl. wall., 2005-2006 n/ 362/1), a donné l'avis suivant :

Examen de la proposition de décret

I. Quant à la compétence de la Région wallonne

En vue d'examiner si la proposition de décret relève des compétences de la Région wallonne, il convient d'abord de rappeler les règles régissant la répartition des compétences entre les Régions et l'autorité fédérale, dans les matières du logement et du droit civil.

1. En l'état de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et des avis de la section de législation du Conseil d'État, on peut résumer comme suit la répartition des compétences respectives des Régions et de l'autorité fédérale dans les matières du logement et du droit civil ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir les arrêts suivants de la Cour constitutionnelle : arrêts n/ 73/98 du 17 juin 1998, n/ 40/99 du 30 mars 1999, et n/ 67/2003 du 14 mai 2003. Voir aussi, *mutandis mutandis*, à propos des limites entre les compétences régionales en matière d'environnement et la compétence fédérale en matière de droit civil, l'arrêt n/ 61/2004 du 31 mars 2004.

Quant aux avis de la section de législation du Conseil d'État, voir spécialement les avis suivants : 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 (Doc. C.R.B., 2000-2001, A-200/2); l'avis 33.892/4, donné le 2 décembre 2002 sur l'avant-projet devenu le décret du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (Doc. Parl. wall., 2002-2003, n/ 472/1, pp. 55 et 56); l'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); l'avis 43.853/2, donné le 17 décembre 2007 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, n/ 255/2); et l'avis 43.854/2, donné le 17 décembre 2007 sur une proposition de loi réprimant la location de logements insalubres et modifiant les dispositions relatives à l'inscription aux registres de la population (Doc. parl., Chambre, 2007-2008, n/ 256/2).

L'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles donne compétence aux Régions pour "le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques".

À ce titre, les Régions peuvent notamment fixer des normes de sécurité, de salubrité et de qualité des logements.

Elles sont libres d'exercer leur compétence en la matière à l'égard des catégories de logements qu'elles déterminent. Notamment, rien ne s'oppose à ce qu'elles appliquent les normes qu'elles fixent à des logements qui font l'objet d'un rapport contractuel, et notamment à des logements loués ou mis en location, ni même à ce qu'elles soumettent cette catégorie de logements à des règles particulières.

Les Régions doivent cependant, ce faisant, veiller à ne pas porter atteinte au pouvoir que détient l'autorité fédérale, au titre de ses compétences résiduelles, de régler les rapports contractuels entre les propriétaires et les occupants de logements, et notamment, en cas de location d'un bien, les rapports entre bailleurs et preneurs.

La ligne de partage est, de la sorte, la suivante :

- a) si la disposition envisagée porte sur le logement en tant que tel ou règle les rapports entre le propriétaire ou l'occupant et l'autorité publique, elle ressortit à la compétence des Régions;
- b) si l'objet de la disposition est de régler les relations contractuelles entre le propriétaire et l'occupant d'un logement, cette disposition relève par contre de la compétence de l'autorité fédérale.

Il convient toutefois de rappeler qu'en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, les Régions peuvent, par des dispositions de nature législative, régler une matière de compétence fédérale s'il apparaît que ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences, et pour autant, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, que la matière dont il s'agit se prête à un règlement différencié et que l'incidence des dispositions envisagées sur cette matière ne soit que marginale ⁽²⁾.

⁽²⁾ Ces deux conditions résultent d'une jurisprudence constante de la Cour, depuis l'arrêt n/ 7 du 20 décembre 1985.

2. En tant qu'elle vise, selon les termes de son intitulé, "la sécurisation des habitations par l'installation de détecteurs de monoxyde de carbone", la proposition de décret à l'examen comprend des dispositions qui portent sur les logements en tant que tels, et relève donc, à ce titre, de la compétence de la Région wallonne en matière de logement.

Par contre, il en va différemment des dispositions qui figurent à l'article 3, § 2, § 3, alinéas 1^{er} et 2, et § 4, alinéas 1^{er} à 3, et à l'article 4.

En effet, ces dispositions ont pour objet de fixer les droits et obligations respectifs du propriétaire et du locataire d'un logement qui est, ou doit être, équipé d'un détecteur de monoxyde de carbone, c'est-à-dire de régler des relations contractuelles. Elles sont, dès lors, de la compétence de l'autorité fédérale ⁽³⁾.

Le législateur régional pourrait, certes, envisager d'adopter ces dispositions en se prévalant de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'on peut, en l'espèce, considérer que la matière dont il s'agit se prête à un règlement différencié et que l'incidence des dispositions envisagées sur cette matière n'est que marginale.

Mais encore faudrait-il établir concrètement que ces dispositions sont véritablement nécessaires pour permettre à la Région wallonne d'assurer la réalisation des objectifs poursuivis. À cet égard, force est de constater que, si les développements de la proposition contiennent des explications circonstanciées justifiant l'obligation d'installer un détecteur de monoxyde de carbone dans les logements équipés d'un dispositif à risque,

⁽³⁾ En ce qui concerne l'article 4, il est vrai qu'il s'inspire en partie d'une disposition analogue déjà adoptée par la Région wallonne, en l'occurrence l'article 4*bis*, alinéa 3, du Code wallon du logement, qui, à propos de l'obligation d'équiper tout logement d'au moins un détecteur d'incendie, précise qu'"il incombe au propriétaire du logement [...] de supporter le coût d'achat, d'installation et de remplacement des détecteurs, à l'occupant de l'entretenir et de prévenir le propriétaire sans délai en cas de dysfonctionnement". La section de législation du Conseil d'État n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur cette disposition, qui a été introduite dans le Code wallon du logement à la suite d'un amendement parlementaire - non soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État - lors de la discussion du projet devenu le décret du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

ni ces développements ni le commentaire des articles ne comportent d'indication tendant à expliquer, en tenant compte des règles de droit civil applicables, pour quels motifs le régime mis en place nécessite l'adoption des dispositions envisagées fixant les droits et obligations respectifs des propriétaires et des locataires.

La proposition de décret sera réexaminée et, le cas échéant, revue sur ce point ⁽⁴⁾.

II. Quant aux rapports entre la proposition de décret et le Code wallon du logement

Les dispositions que contient la proposition de décret à l'examen, se présentent comme formant un corps de règles autonome.

Or, il ne peut être perdu de vue que la matière du logement est régie par le Code wallon du logement, et que celui-ci, en son titre II, chapitre I^{er}, contient ou habilite le Gouvernement à adopter des mesures tendant à assurer la sécurité des logements, qu'il s'agisse de normes à observer en la matière ou de dispositions prévoyant des procédures destinées à garantir le respect de ces normes.

Dans ces conditions, il est peu cohérent d'insérer les règles faisant l'objet de la proposition de décret dans un texte distinct du Code wallon du logement.

Bien plus, l'attention est attirée sur le fait que l'article 4bis du Code wallon du logement, qui prévoit et règle l'obligation d'équiper tout logement individuel ou collectif d'au moins un détecteur d'incendie, établit un régime dont l'objet est fort proche de celui envisagé par la proposition de décret.

⁽⁴⁾ Une observation analogue peut être faite si, pour tenir compte d'une observation faite ci-dessous (voir l'observation n/ 2 faite au point III), le texte à l'examen est modifié en ce sens qu'il s'applique également à des hypothèses où la mise à disposition d'un logement se fait sous le couvert d'une relation juridique autre que la conclusion d'un contrat de bail.

Ceci étant, l'attention des auteurs de la proposition de décret est également attirée sur ce que les définitions du "logement" ou de l'"habitation" que donnent les articles 2 et 3 de la proposition de décret ne coïncident pas totalement avec la définition du mot "logement" donnée par le Code wallon du logement ⁽⁵⁾.

Afin d'assurer la sécurité juridique, il est donc préférable d'intégrer dans le Code wallon du logement les règles faisant l'objet de la proposition de décret.

Ceci permettrait, au demeurant, d'apporter une solution à certaines des difficultés que suscite celle-ci ou de combler certaines de ses lacunes. En guise d'exemples, il est renvoyé, à cet égard, aux observations n^{os} 1 et 5 faites au point III ci-après.

III. Autres observations

1. Selon l'article 2, "le présent décret s'applique à tous les logements destinés en ordre principal et habituel à l'habitation".

De son côté, l'article 3, § 1^{er}, est rédigé en ce sens que "tous les immeubles d'habitation, destinés en ordre principal et habituel au logement, équipés d'un dispositif à risque, doivent être équipés d'un détecteur".

Outre le fait qu'elles utilisent les mots "logement" et "habitation" de manière circulaire, ces dispositions manquent de pertinence et de précision en ce qui concerne le champ d'application du texte.

Sans doute les auteurs de celui-ci entendent-ils viser, en réalité, les bâtiments destinés en ordre principal et habituel au logement ou, ce qui revient au même, à l'habitation.

En outre, tel qu'il est libellé, le texte laisse sans réponse claire la question de savoir si, dans les hypothèses où un bâtiment comporte plusieurs logements, l'obligation d'installer un détecteur s'applique uniquement au bâtiment ou plutôt - comme telle est sans doute la volonté - à chaque logement.

⁽⁵⁾ Voir l'article 1^{er}, 3/, du Code wallon du logement qui renvoie à la notion de "ménage" elle-même définie au 28/ du même article.

L'attention est attirée sur le fait que, si, comme suggéré dans l'observation faite au point II ci-avant, les règles faisant l'objet de la proposition de décret étaient insérées dans le Code wallon du logement, la terminologie à laquelle celui-ci recourt ⁽⁶⁾ permettrait sans doute d'éviter des difficultés sur ce point.

2. Comme l'indique expressément l'article 2, le décret proposé est conçu en ce sens qu'il s'applique aux logements "occupés par leur propriétaire ou par un locataire".

On relève aussi qu'en vertu de l'article 1^{er}, 4/, le "locataire" est défini comme étant "la personne occupant l'habitation équipée d'un dispositif à risque tel qu'explicité au point 2. après signature d'un contrat de bail".

À s'en tenir au texte, si le propriétaire n'occupe pas lui-même le logement, le décret proposé s'appliquerait uniquement dans l'hypothèse où le bien est donné en location. Il ne s'appliquerait donc pas dans le cas où la mise à disposition du logement se fait sous le couvert d'une relation juridique d'une autre nature, par exemple la conclusion d'une convention d'occupation précaire. Une telle solution serait difficilement admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

Par ailleurs, à s'en tenir, ici également, à une lecture littérale du texte, en cas de location du logement, le décret proposé s'appliquerait seulement dans l'hypothèse où un contrat de bail a été signé, ce qui suppose l'établissement d'un écrit. Il est vrai qu'en vertu de l'article 1^{er}*bis* de la section 2 du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil, inséré par la loi du 26 avril 2007, tout bail tombant sous cette section affectant la résidence principale du preneur doit être établi dans un écrit. Mais ceci n'exclut pas toute possibilité que le contrat de bail d'un logement entrant dans le champ d'application du décret proposé soit conclu oralement : ainsi, à titre d'exemple, sans préjudice des alinéas 2 et 3, l'alinéa 4 de l'article 1^{er}*bis* de la section 2 du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil réserve l'hypothèse des baux oraux conclus avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 avril 2007. Or, ici aussi, il serait difficilement admissible, au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, d'exclure une telle hypothèse du champ d'application du décret proposé.

⁽⁶⁾ Voir en particulier la définition du mot "logement" que donne l'article 1^{er}, 3/, du Code wallon du logement, à savoir "le bâtiment ou la partie de bâtiment structurellement destiné à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages".

3. L'habilitation que l'article 5 donne au Gouvernement de "[fixer] les conditions et les modalités de mise en oeuvre du présent titre" est rédigée en des termes très généraux, de sorte qu'en réalité, cette disposition ne semble pas avoir d'autre objet que de rappeler le pouvoir général d'exécution des décrets conféré au Gouvernement par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Or, il n'appartient pas au législateur de reproduire, soit purement et simplement, soit en la paraphrasant, cette dernière disposition.

Dès lors, de deux choses l'une :

- a) soit l'intention des auteurs du texte est uniquement de rappeler l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, auquel cas l'article 5 doit être omis;
- b) soit l'intention est de conférer au Gouvernement une ou plusieurs habilitations précises qui dépassent l'adoption des seules mesures nécessaires pour l'exécution du décret proposé, auquel cas il appartient au législateur de définir précisément l'objet de l'habilitation et ses limites, cette habilitation ne pouvant être ni trop large ni trop floue.

4. L'habilitation que l'article 7 donne au Gouvernement de fixer les modalités d'octroi de l'aide qu'envisage cette disposition est excessivement large.

Le décret doit déterminer, à tout le moins, les règles essentielles en la matière.

5. En ce qui concerne les mesures destinées à assurer le respect des dispositions que contient la proposition de décret, outre celles qui portent sur les relations contractuelles entre le propriétaire et l'occupant du logement ⁽⁷⁾, les seules mesures prévues sont celles par lesquelles il est donné aux intéressés la faculté de porter l'existence

⁽⁷⁾ Voir à ce sujet l'observation faite au point I.

d'un manquement à la connaissance des services du Gouvernement, cette procédure débouchant sur la rédaction d'un rapport et l'envoi d'un avertissement à celui qui est en défaut d'exécuter ses obligations ⁽⁸⁾.

Il est douteux que ceci suffise à garantir effectivement le respect des obligations imposées par le décret proposé.

L'attention est, à cet égard, attirée sur le fait que, si, comme suggéré dans l'observation faite au point II, les règles faisant l'objet de la proposition de décret étaient insérées dans le titre II, chapitre I^{er}, du Code wallon du logement, ceci permettrait, moyennant les quelques adaptations requises, d'appliquer à ces règles les dispositions prévoyant des procédures et des sanctions destinées à assurer le respect des règles contenues dans ladite division du code ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Article 3, § 3, alinéas 3 et 4, et § 4, alinéas 4 et 5.

⁽⁹⁾ Voir tout particulièrement la section 2 du titre II, chapitre I^{er}, et les articles 200*bis* et 201 du code.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE	président de chambre,
	P. LIÉNARDY, J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE