

|                                    |
|------------------------------------|
| Numéro du rôle : 2447              |
| Arrêt n° 67/2003<br>du 14 mai 2003 |

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative aux articles 10, 13 et 201 du Code wallon du logement, institué par le décret de la Région wallonne du 29 octobre 1998, posée par le juge de paix du premier canton de Charleroi.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*      \*

### *I. Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 2 mai 2002 en cause de F. Bondroit et M.-P. Binse contre J. Varga, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 22 mai 2002, le juge de paix du premier canton de Charleroi a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 10, l'article 13 et l'article 201 du décret du 29 octobre 1998 contenant le code wallon du logement en ce qu'ils entraînent une nullité d'office du bail en cas d'absence de délivrance préalable du permis de location avant la conclusion d'un contrat de bail, ledit permis n'étant délivré que si le logement respecte les critères minimaux de salubrité fixés par l'arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999, ne sont-ils pas en contrariété avec l'article 2 de la loi du 20 février 1991 modifié par la loi du 13 avril 1997 qui, au cas où le bien loué ne répond pas aux exigences élémentaires de sécurité, salubrité et habitabilité telles que prévues par l'Arrêté Royal du 8 juillet 1997, n'entraîne comme sanction possible, au choix du preneur, soit l'exécution des travaux nécessaires pour mettre le bien en conformité avec les conditions de l'alinéa 1er de l'article 2 de la loi du 20 février 1991, soit la résiliation du contrat avec dommages et intérêts ? »

Par ordonnance du 19 juin 2002, la Cour a reformulé la question préjudicielle comme suit :

« L'article 2 de la loi du 20 février 1991, modifié par la loi du 13 avril 1997, en tant qu'il prévoit comme sanction, au choix du preneur, au cas où le bien loué ne répond pas aux exigences élémentaires de sécurité, salubrité et habitabilité prévues par l'arrêté royal du 8 juillet 1997, soit l'exécution des travaux nécessaires pour mettre le bien loué en conformité avec les exigences précitées, soit la résiliation du contrat avec dommages et intérêts, et les articles 10, 13 et 201 du décret de la Région wallonne du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement, en tant qu'ils entraînent une nullité d'office du bail en cas d'absence de délivrance préalable du permis de location, violent-ils l'article 39 de la Constitution et l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand;
- F. Bondroit et M.-P. Binse, demeurant ensemble à 6032 Mont-sur-Marchienne, rue Hector Denis 50;
- le Gouvernement wallon.

F. Bondroit et M.-P. Binse ont introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 19 mars 2003 :

- ont comparu :
  - . Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
  - . Me P. Rousseaux, avocat au barreau de Charleroi, pour F. Bondroit et M.-P. Binse;
  - . Me D. Libin, avocat au barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et A. Alen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 26 juin 2001, le locataire d'un immeuble occupé en vertu d'un contrat de bail conclu pour une durée de trois ans, le 15 janvier 2000, adresse une lettre aux propriétaires leur signifiant la rupture du bail pour des motifs liés à l'insalubrité des lieux loués. Les propriétaires, demandeurs au principal devant le juge du fond, répondent au locataire que le préavis ne pouvait commencer que le 1er juillet 2001 pour se terminer le 30 septembre 2001.

Le 29 août 2002, les propriétaires introduisent une requête tendant à prononcer au 31 juillet 2001 la résiliation du bail avenant entre les parties aux torts du défendeur principal, à ordonner son déguerpissement et, le cas échéant, son expulsion ainsi que le paiement de diverses indemnités.

Dans une demande reconventionnelle, le défendeur, qui renvoie au permis déposé à l'audience, valable seulement à partir du 23 octobre 2001, fait valoir qu'il demande l'annulation dudit bail à défaut pour les propriétaires d'avoir obtenu le permis de location délivré par le collège des bourgmestre et échevins au moment de la conclusion du bail.

Les demandeurs au principal sollicitent dès lors du juge qu'il pose à la Cour la question susmentionnée.

## III. *En droit*

- A -

### *Position des demandeurs devant le juge a quo*

A.1.1. Les articles 10, 13 et 201 du décret de la Région wallonne du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement, en tant qu'ils entraînent une nullité d'office du bail en cas d'absence de délivrance préalable

du permis de location, violent l'article 39 de la Constitution et l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En revanche, l'article 2 de la loi du 20 février 1991 modifié par la loi du 13 avril 1997, en tant qu'il prévoit comme sanction, au choix du locataire, soit l'exécution des travaux nécessaires pour mettre le bien en conformité avec les conditions prévues par la loi, soit la résiliation du contrat avec dommages et intérêts, ne viole pas les dispositions constitutionnelles et législatives précitées.

A.1.2. L'autorité fédérale, en effet, expose les demandeurs devant le juge du fond, dispose de la compétence de régler la qualité des logements sous plusieurs aspects, notamment celui de la sécurité publique (protection contre l'incendie) et celui des rapports contractuels entre le preneur et le bailleur, y compris lorsque la location porte sur un bien affecté au logement du preneur. Ainsi l'autorité peut-elle déterminer les exigences de sécurité, de salubrité et d'habitabilité auxquelles doit satisfaire un logement pour être mis en location. Par conséquent, poursuivent les demandeurs devant le juge du fond, les régions, lorsqu'elles arrêtent des dispositions relatives à la qualité des logements, n'ont en principe pas le pouvoir de formuler directement les conditions de location ou de mise en location sauf si la matière se prête à un traitement différencié, conformément aux exigences de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

En l'espèce, il faut considérer que la législation régionale qui donne au juge la compétence de prononcer la nullité d'un contrat de bail - ce que ne permet pas la loi spéciale - n'a pas un caractère non marginal et que donc, en l'occurrence, la législation régionale viole les articles 39 de la Constitution et 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

#### *Position du Gouvernement wallon*

A.2.1. Le Gouvernement wallon soutient qu'aucune des deux législations - fédérale et régionale - ne viole les articles 39 de la Constitution et 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Les deux mécanismes ont été adoptés d'un côté par le législateur fédéral, de l'autre par le législateur régional sans que l'on puisse relever une quelconque contradiction entre les dispositions édictées qui relèvent d'un système parfaitement cohérent dans le cadre institutionnel belge.

A.2.2. A l'appui de cette thèse, le Gouvernement wallon fait observer qu'aucun des articles visés du décret de la Région wallonne (les articles 10, 13 et 201) ne prévoit une nullité d'office du bail en cas d'absence de délivrance préalable du permis de location.

Le Gouvernement explique ensuite en quoi consiste ce permis.

Le propriétaire de logements collectifs, de petits logements individuels ou de bâtiments non initialement destinés à l'habitation mais utilisés aux fins de logement qui se propose de mettre en location à titre de résidence principale de tels logements, pour autant que ceux-ci soient situés dans des bâtiments existant depuis au moins vingt ans (article 9 du Code wallon du logement) doit, avant toute mise en location, obtenir un permis de location.

Le permis de location est délivré dans les quinze jours de la déclaration de mise en location à la condition de déposer une attestation émanant d'une personne agréée à cet effet par le Gouvernement wallon qui établit qu'après enquête, le logement faisant l'objet de la demande répond aux conditions de logement fixées à l'article 10 du Code wallon du logement (article 11 du Code du logement).

Si le logement ne respecte pas les conditions fixées audit article 10, le permis peut toutefois être délivré provisoirement si le logement est soumis à un bail à rénovation (article 12 du Code wallon du logement).

Pour le cas où les conditions de logement définies sous l'article 10 du Code wallon du logement ne sont plus réunies et sans préjudice de l'article 201 du même Code, le collège des bourgmestre et échevins de la commune où est situé le logement ou, en cas d'inaction du collège, le Gouvernement wallon adresse au bailleur,

après avis d'un fonctionnaire ayant qualité pour rechercher et constater le non-respect des dispositions susvisées, une mise en demeure sommant le bailleur de prendre, dans un délai déterminé, les mesures qui s'imposent pour réunir les conditions de l'article 10 du Code wallon du logement.

A défaut pour le bailleur de réagir favorablement à la mise en demeure, le collège des bourgmestre et échevins ou, à défaut, le Gouvernement wallon, procède alors au retrait du permis de location.

Le Gouvernement wallon a pris un arrêté le 25 février 1999 (modifié le 13 décembre 2001) relatif aux prescriptions particulières aux logements collectifs et aux petits logements individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale.

Les dispositions de cet arrêté définissent les normes de garantie d'inviolabilité du domicile et de respect de la vie privée, les missions des enquêteurs, la procédure relative à l'obtention de l'attestation de conformité et à la délivrance du permis de location et les contrôles et sanctions. Sur ce dernier point, l'arrêté ne prévoit pas « une nullité d'office du bail en cas d'absence de délivrance préalable du permis de location ».

Enfin, pour le cas où un logement visé par la procédure d'obtention du permis de location est effectivement mis en location sans l'obtention préalable dudit permis, le bailleur se verra sanctionné par une amende et, en cas de récidive, éventuellement par une peine d'emprisonnement (article 201 du Code wallon du logement).

Le mécanisme décrit ci-dessus régit les relations entre les propriétaires des logements mis en location et les autorités publiques et ce, dans le respect de la volonté de mettre en œuvre un droit au logement décent conformément à l'article 23 de la Constitution.

Les dispositions susvisées s'inscrivent pleinement dans les compétences régionales telles que définies à l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.2.3. Dans le système mis en place par l'article 2 de la loi du 20 février 1991 modifiée par la loi du 13 avril 1997, c'est le preneur qui prend l'initiative contre le bailleur, dans le cadre de la relation contractuelle du bail, pour le respect de l'obligation à charge du bailleur de donner en location un bien qui doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité.

Cet article 2 régit la relation privée bailleur-preneur pour protéger ce dernier dans un rapport de force qui lui est *a priori* défavorable dans la relation synallagmatique du contrat de bail. Le preneur, lorsque le bien loué ne répond pas aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité telles que précisées par l'arrêté royal du 8 juillet 1997, a le choix soit d'exiger l'exécution des travaux nécessaires pour mettre le bien loué en conformité avec lesdites conditions, soit de demander la résiliation du contrat avec dommages et intérêts. L'état du bien loué est apprécié au moment de l'entrée en jouissance par le preneur. Enfin, pendant l'exécution des travaux, le cas échéant, le preneur peut bénéficier d'une diminution du loyer accordée par le juge.

En Région wallonne, les conditions auxquelles le logement doit répondre en vue de l'octroi d'un permis de location ou du maintien de ce dernier sont appréciées à tout moment par les autorités publiques selon une procédure d'enquête définie par les textes.

Les deux mécanismes ont été adoptés d'un côté par le législateur fédéral et de l'autre par le législateur régional, dans le strict respect de leurs compétences respectives sans que l'on puisse relever une quelconque contradiction entre les dispositions édictées qui relèvent, dans leur ensemble, d'un système parfaitement cohérent dans le cadre institutionnel belge.

Il s'agit d'une procédure de type administratif élaborée par le législateur régional dans le cadre de la mise en œuvre de règles constitutionnelles concernant un logement décent pour tous à travers une politique de police des habitations.

### *Position du Gouvernement flamand*

A.3.1. Le Gouvernement flamand soutient, quant à lui, que c'est la loi fédérale qui viole les articles 39 de la Constitution et 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur fédéral n'étant compétent que pour édicter les normes de qualité de base, sous la forme de règles en matière de baux, c'est-à-dire des normes de qualité qui sont communes à une catégorie d'immeubles sans que soit prise en compte leur destination, alors que les régions sont compétentes pour régler les normes de qualité spécifiques aux immeubles destinés en ordre principal à l'habitation, c'est-à-dire des normes de qualité de logement. Il résulte de ceci qu'en présence de deux législations contradictoires, c'est la législation fédérale qu'il faut écarter.

A.3.2. Pour appuyer sa thèse, le Gouvernement flamand montre, après avoir rappelé le contenu des différentes dispositions en cause, que les règles édictées par la Région wallonne constituent des mesures relatives au logement au sens de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le Gouvernement flamand rappelle que la Cour d'arbitrage a, dans deux arrêts n° 73/98 et n° 40/99, rappelé que le logement et la police des habitations sont des matières régionales, l'exercice de ces compétences ne portant 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.

A.3.3. En revanche, en ce qui concerne la législation fédérale, le Gouvernement flamand considère que celle-ci consiste aussi en des mesures relatives au logement, et en particulier depuis la modification par la loi du 13 avril 1997 de l'article 2 de la loi sur les baux à loyer.

Interrogé par le ministre de la Justice sur la question de la compétence fédérale en cette matière, le Conseil d'Etat avait répondu que les compétences régionales ne portaient pas atteinte à la compétence de l'autorité fédérale pour régler les relations contractuelles qui se nouent entre le preneur et le bailleur en cas de location d'un bien. Le Gouvernement flamand considère que le raisonnement du Conseil d'Etat ne peut être suivi. La compétence fédérale, vague, nulle part définie, et qui, quoi qu'il en soit, ne saurait être, selon le Gouvernement flamand, que résiduaire en matière de droit civil d'une façon générale et de baux en particulier, ne saurait fournir le fondement de compétence pour édicter des mesures qui sont notoirement, consciemment et manifestement des mesures en matière de logement, c'est-à-dire une matière qui a été explicitement transférée aux régions. En d'autres termes, l'autorité fédérale est seulement compétente pour édicter des normes de qualité de base, sous la forme de règles en matière de baux, c'est-à-dire des normes de qualité qui sont communes à une catégorie d'immeubles sans que soit prise en compte leur destination, alors que les régions sont compétentes pour régler les normes de qualité spécifiques aux immeubles destinés en ordre principal à l'habitation, c'est-à-dire des normes de qualité de logement.

- B -

B.1.1 Les articles 10, 13 et 201 du Code wallon du logement, insérés par l'article 1er du décret de la Région wallonne du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement, disposent :

« Art. 10. Avant toute mise en location d'un logement visé à la présente section, le bailleur doit être titulaire d'un permis de location.

Le logement doit :

1° respecter les critères minimaux de salubrité fixés par le Gouvernement en vertu de l'article 3;

2° respecter les règlements communaux en matière de salubrité et de sécurité incendie;

3° garantir l'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée, notamment par un système de fermeture à clé des locaux à usage individuel et des boîtes aux lettres. »

« Art. 13. En cas de non-respect des conditions fixées par l'article 10 et sans préjudice de l'article 201, le collège des bourgmestre et échevins de la commune où est situé le logement, et, en cas d'inaction du collège, le Gouvernement, adresse au bailleur, après avis d'un des fonctionnaires ou agents visés à l'article 5, une mise en demeure sommant le bailleur de prendre, dans un délai de quarante-huit heures à six mois, les mesures nécessaires pour respecter les conditions précitées.

Si le bailleur n'a pas obtempéré à la mise en demeure visée à l'alinéa 1er, le collège des bourgmestre et échevins, et, en cas d'inaction du collège, le Gouvernement, procède au retrait du permis de location. »

« Art. 201. § 1er. Est puni d'une amende de cent francs à mille francs :

1° tout propriétaire, usufruitier, locataire, occupant ou gardien qui permet l'habitation dans un immeuble déclaré inhabitable ou interdit d'accès par le bourgmestre ou par le Gouvernement;

2° le bailleur qui :

a. soit loue ou met en location un logement visé à l'article 10 sans avoir obtenu de permis de location;

b. soit, après obtention d'un permis de location, contrevient à une disposition arrêtée par ou en vertu des articles 10 et suivants;

3° toute personne qui fait obstacle à l'exercice des missions des fonctionnaires et des agents techniques visés à l'article 5.

§ 2. Est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de mille francs à dix mille francs ou d'une de ces peines seulement :

1° toute personne qui récidive dans les cinq ans qui suivent une condamnation en vertu du § 1er;

2° tout bailleur qui loue ou met en location un logement nonobstant un refus ou un retrait de permis de location. »

B.1.2. L'article 2 de la loi du 20 février 1991 « modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer » a inséré dans le livre III, titre VIII, chapitre II du

Code civil, à la suite de l'article 1762*bis*, une section II ayant pour titre « Des règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur », qui s'applique « aux baux portant sur le logement que le preneur, avec l'accord exprès ou tacite du bailleur, affecte dès l'entrée en jouissance à sa résidence principale » et dont l'article 2, complété depuis par la loi du 13 avril 1997 modifiant certaines dispositions en matière de baux, dispose :

« 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 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 1<sup>er</sup>.

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. »

B.2.1. En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, « le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques » sont des matières régionales.

B.2.2. 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.

D'une part, il revient au législateur décentralisé de déterminer les catégories de logements à l'égard desquelles il exerce ses compétences, en l'espèce les logements collectifs, les petits logements individuels, ainsi que les bâtiments non initialement destinés à l'habitation mais utilisés aux fins de logement, loués ou mis en location à titre de résidence principale, pour

autant que ces logements soient situés dans des bâtiments existant depuis au moins vingt ans. D'autre part, l'exercice de ces compétences ne porte pas atteinte au pouvoir de l'autorité fédérale de déterminer les obligations contractuelles du preneur et du bailleur.

B.3.1. La question préjudicielle part de la supposition que l'absence du permis requis par la législation wallonne a pour effet d'entraîner la nullité du bail. Cet effet serait constitutif d'un excès de compétence.

B.3.2. Il résulte de l'examen des travaux préparatoires tant du décret du 6 avril 1995 que du décret en cause du 29 octobre 1998, qui a repris le régime juridique établi par le premier, que l'état souvent défectueux des logements collectifs et des petits logements individuels peut justifier la mise en place d'un système de contrôle de leur mise en location (*Doc.*, Conseil régional wallon, 1994-1995, n° 297/1, pp. 2 à 4, et *Doc.*, Conseil régional wallon, 1997-1998, n° 371/1, p. 13). Il apparaît, en effet, qu'un régime de permis de location pour ces biens est de nature à assurer l'efficacité des normes édictées en l'espèce par la Région wallonne.

B.3.3. En ne prévoyant, aux articles 13 et 201 du Code wallon du logement, que des sanctions de nature administrative ou pénale, le décret ne règle que les rapports entre le bailleur et l'autorité publique. Il ne peut en être déduit que l'article 2, alinéa 4, de la loi du 20 février 1991 aurait été modifié, fût-ce implicitement, par le législateur décrétoal wallon.

Sans doute le juge de paix devra-t-il apprécier si l'absence de permis est de nature, soit à entraîner la nullité du bail, soit à vicier le consentement du preneur, soit à justifier la résiliation du bail, soit encore à fonder la condamnation du bailleur à satisfaire aux exigences du Code wallon. Mais il s'agit là d'une application des règles du droit des obligations et de la législation sur le bail de résidence principale et non d'une application du décret.

B.4. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 2, alinéa 4, de la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, complété par la loi du 13 avril 1997 modifiant certaines dispositions en matière de baux, et les articles 10, 13 et 201 du Code wallon du logement, institué par le décret de la Région wallonne du 29 octobre 1998, ne violent ni l'article 39 de la Constitution ni l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 14 mai 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior