

Numéro du rôle : 4477
Arrêt n° 47/2009 du 11 mars 2009

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 5, § 1er, du décret de la Région flamande du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, posée par le Tribunal de première instance de Louvain.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 23 avril 2008 en cause de André Devos contre Samuel Den Tandt, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 17 juin 2008, le Tribunal de première instance de Louvain a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 5, § 1er, du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, interprété en ce sens que cette disposition règle également les conséquences civiles du bail à loyer et que le bail à loyer est dès lors nul s'il n'est pas satisfait aux normes de qualité du Code flamand du logement, viole-t-il les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- André Devos, demeurant à 1910 Kampenhout, Kerkhoflaan 21;
- Samuel Den Tandt, demeurant à 3010 Kessel-Lo, Diestsesteenweg 713;
- le Gouvernement flamand.

Le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 14 janvier 2009 :

- ont comparu :
 - . Me E. De Lange, avocat au barreau de Bruxelles, pour Samuel Den Tandt;
 - . Me A. Van Vaerenbergh *loco* Me B. Martens, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et J. Spreutels ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par l'intermédiaire de la SA « Leuens Woonbureau », Samuel Den Tandt a conclu le 29 juin 2004 un contrat de bail de trois ans avec André Devos, portant sur un appartement appartenant à ce dernier, sis à Kessel-Lo. Toutefois, il s'est avéré que l'appartement présentait un certain nombre de défauts. Après avoir plusieurs fois sommé la SA « Leuens Woonbureau » et André Devos de remédier à ces défauts, Samuel Den Tandt a refusé de continuer à payer le loyer.

Le 17 avril 2007, André Devos a saisi le Juge de paix du premier canton de Louvain d'une demande qui tendait notamment à entendre condamner Samuel Den Tandt au paiement d'une indemnité de relocation et à entendre déclarer la résiliation du contrat de bail. Samuel Den Tandt a introduit une action reconventionnelle, laquelle visait notamment à entendre déclarer la nullité du contrat de bail et à entendre condamner André Devos au remboursement des loyers payés. Le 19 avril 2007, le service compétent de la Région flamande effectuait une enquête de logement dans l'immeuble. Le rapport de l'enquête constatait 49 points négatifs et il a été conseillé de déclarer le logement inhabitable. Ensuite, André Devos a chargé un entrepreneur d'effectuer les réparations nécessaires. Le 26 juin 2007, le service du logement a constaté qu'il avait été remédié à certains défauts, de sorte que le nombre de points négatifs a pu être ramené à 16 et qu'il n'a pas fallu prendre un arrêté d'inhabitabilité.

Par jugement du 14 juin 2007 du Juge de paix de Louvain, le contrat de bail du 29 juin 2004 a été déclaré nul, André Devos a été condamné au remboursement des loyers et Samuel Den Tandt au paiement d'une indemnité d'occupation.

André Devos a interjeté appel à l'encontre de ce jugement devant le Tribunal de première instance de Louvain. Le Tribunal a constaté qu'il ressortait du rapport technique du 19 avril 2007 que l'appartement présentait de sérieux défauts, de sorte que l'habitation ne répondait plus aux normes fixées par l'article 5 du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement (ci-après : Code flamand du Logement), ni aux exigences de sécurité, de salubrité et d'habitabilité prévues à l'article 2 du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil (ci-après : loi sur les baux d'habitation). Ensuite, le Tribunal a déclaré que la relation contractuelle entre le preneur et le bailleur est en principe régie par les règles de la loi sur les baux d'habitation. Selon l'article 2 de cette loi, le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité. Si ces conditions ne sont pas respectées, le preneur peut soit exiger l'exécution des travaux nécessaires, soit demander la résiliation du contrat de bail, assortie de dommages et intérêts. Le Tribunal estime que lorsque le bien loué ne répond pas aux exigences de l'article 2 de la loi sur les baux d'habitation, ce bien ne répond pas non plus aux normes de qualité du Code flamand du logement. Selon le Tribunal, la doctrine admet qu'en raison du caractère d'ordre public des normes de qualité contenues dans le Code flamand du Logement, un contrat de bail portant sur une habitation qui ne répond pas à ces normes est frappé de nullité absolue. Ceci aurait pour conséquence que le preneur n'aurait plus la possibilité de demander que le bien loué soit mis en conformité avec les exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, telles qu'elles sont définies à l'article 2 de la loi sur les baux d'habitation, de sorte qu'il existe une contradiction entre la loi sur les baux d'habitation et le Code flamand du Logement. Le Tribunal a dès lors considéré qu'il était indiqué de poser la question préjudicielle précitée à la Cour.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Gouvernement flamand estime que la question préjudicielle indique de manière insuffisante la base juridique de la nullité des contrats de bail concernant des habitations qui ne satisfont pas aux normes de qualité du Code flamand du Logement. En effet, la question semble suggérer que cette sanction de nullité est réglée dans le Code flamand du Logement, ce qui n'est pas le cas. Le Code flamand du Logement prévoit uniquement des sanctions administratives et pénales pour les bailleurs d'habitations qui ne répondent pas aux exigences minimales et ne régit par conséquent que la relation entre les bailleurs et l'autorité publique. Les conséquences civiles du non-respect des dispositions du Code flamand du Logement, telles que la nullité absolue des contrats de bail portant sur des habitations qui ne respectent pas les normes de qualité, ne sont pas réglées par le Code flamand du Logement mais découlent du droit commun des obligations. C'est pourquoi le Gouvernement flamand estime qu'il serait préférable de reformuler la question préjudicielle, afin de souligner que la sanction de nullité résulte du droit commun des obligations.

A.1.2. Le Gouvernement flamand estime que les normes élémentaires de sécurité, de salubrité et de qualité de l'habitat établies par le Code flamand du Logement touchent à l'ordre public parce que ces normes sont l'un des éléments qui doivent garantir le droit fondamental à un logement décent, tel qu'il est inscrit à l'article 23 de la Constitution.

Dès lors que la disposition en cause touche à l'ordre public, il doit être admis, en application du droit civil commun, que les parties contractantes ne peuvent pas y déroger de commun accord. La règle selon laquelle les contrats ne peuvent déroger aux règles d'ordre public découle directement du droit des contrats. Le Gouvernement flamand renvoie à cet égard à l'article 6 du Code civil, qui contient la règle générale relative aux lois qui intéressent l'ordre public, à l'article 1128 de ce Code, sur la base duquel il peut être jugé que des habitations qui ne respectent pas les normes de qualité doivent être considérées comme étant hors commerce et à l'article 1134 de ce Code, en vertu duquel il peut être jugé qu'un contrat portant sur une habitation considérée comme inhabitable a une cause illicite. Le Gouvernement renvoie également à la jurisprudence selon laquelle, en vertu d'une ou de plusieurs des dispositions précitées du Code civil, les contrats de bail portant sur des habitations qui ne répondent pas aux normes de la disposition en cause sont nuls. Les normes de qualité de l'habitat imposées dans le Code flamand du Logement sortissent donc uniquement des effets civils en raison de l'application du droit civil classique, sans que le Code flamand du Logement n'intervienne sur ce point. La réglementation administrative des normes de qualité de l'habitat contenue dans le Code flamand du Logement et les obligations civiles, selon lesquelles l'habitation doit être délivrée en bon état de réparation (article 1720, alinéa 1er, du Code civil) et le bien doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité (article 2, du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil, ci-après : loi sur les baux d'habitation), restent indépendantes les unes des autres. Ceci ressort d'ailleurs clairement de la formulation de l'article 2 de la loi sur les baux d'habitation, tel qu'il a été modifié par l'article 101 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV). En effet, depuis cette modification, cet article 2 dispose que « 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.

A.2. Le Gouvernement flamand souligne qu'en vertu de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions disposent de la plénitude de compétence en matière de logement. Il leur revient de déterminer les catégories de logement à l'égard desquelles elles exercent leurs compétences. Cette compétence n'empêche pas que l'autorité fédérale demeure compétente en ce qui concerne les relations contractuelles entre le preneur et le bailleur. Il faut entendre par là tant le droit civil en général que le droit locatif en particulier.

Le législateur décrétoal flamand est donc compétent pour adopter des règles relatives aux normes de sécurité, de salubrité et de qualité de l'habitat. Cette réglementation purement administrative ne porte pas atteinte à la compétence du législateur fédéral de régir les relations contractuelles. Les normes adoptées par le législateur décrétoal flamand concernant les habitations touchent à l'ordre public, de sorte que les contrats de bail portant sur des habitations qui ne satisfont pas à ces normes sont nuls. Toutefois, ceci ne découle pas du Code flamand du logement, mais des règles contractuelles existantes. Selon le Gouvernement flamand, la Cour a déjà admis ce principe dans l'arrêt n° 67/2003 du 14 mai 2003, qui portait toutefois sur une réglementation de la Région wallonne.

A.3. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime que la disposition en cause, même s'il était jugé que cette disposition régit les conséquences civiles des relations entre le preneur et le bailleur, ne viole pas les règles répartitrices de compétence. En effet, le législateur décrétoal flamand dispose, en matière de logement, de la plénitude de compétence. Afin d'atteindre les objectifs politiques qu'il s'est fixés, il peut appliquer différentes techniques juridiques et instaurer différentes catégories de règles de droit, y compris des règles qui peuvent être considérées comme relevant du droit civil. Selon le Gouvernement flamand, ceci ressort de l'arrêt n° 61/2004 du 31 mars 2004, dans lequel la Cour a estimé qu'une réglementation d'un législateur décrétoal qui, dans le cadre de l'une de ses compétences, tend à imposer des obligations contractuelles supplémentaires aux preneurs et/ou aux bailleurs ne porte pas atteinte en soi à la compétence du législateur fédéral de régler les relations contractuelles entre le preneur et le bailleur. Par ailleurs, la Cour a également jugé, dans cet arrêt, que le législateur décrétoal peut instaurer, dans la limite de ses compétences, une sanction de nullité, à condition que cette sanction soit liée au non-respect des dispositions pour lesquelles le législateur décrétoal est compétent, et que la compétence régionale d'imposer des obligations supplémentaires à une partie contractante peut conduire à l'application cumulative de deux réglementations différentes qui ont pu être édictées par deux législateurs différents, chacun dans son domaine de compétence.

A.4.1. Samuel Den Tandt considère également que la question préjudicielle appelle une réponse négative. En effet, en vertu de l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la Région flamande dispose de la plénitude de compétence en matière de logement. Le législateur décrétoal flamand est donc compétent pour édicter des normes minimales en matière de sécurité, de salubrité et d'habitabilité et pour

sanctionner le non-respect de celles-ci. Le législateur fédéral dispose, il est vrai, de la compétence de régler les relations contractuelles entre le preneur et le bailleur, mais la politique du logement menée par les régions peut naturellement avoir une incidence sur cette compétence, ce qui aurait été confirmé par le Conseil d'Etat.

A.2. Selon Samuel Den Tandt, la disposition en cause règle uniquement les relations entre le bailleur et l'autorité publique. L'article 2 de la loi sur les baux d'habitation n'est aucunement modifié par cette disposition.

Dans la mesure où les législations fédérale et régionale seraient contradictoires, Samuel Den Tandt estime que c'est la législation fédérale, et non la disposition en cause, qui est contraire aux règles répartitrices de compétence. En effet, la compétence des régions en matière de logement est très étendue, tandis que l'autorité fédérale ne dispose dans ce domaine que d'une compétence résiduaire.

A.4.3. En ordre subsidiaire, Samuel Den Tandt considère que la disposition en cause peut être justifiée par l'application des compétences implicites. En effet, il était nécessaire que le législateur décréteil flamand donne à la disposition en cause un caractère d'ordre public. En outre, la matière se prête à un règlement différencié, étant donné que la disposition ne s'applique qu'aux contrats de bail portant sur les bâtiments qui sont destinés au logement. Enfin, l'incidence sur la compétence fédérale est marginale. En effet, la sanction de nullité ne découle pas directement du Code flamand du Logement, mais bien du fait que la disposition concernée touche à l'ordre public. En outre, il doit être constaté que le contrat de bail portant sur une habitation qui ne remplit pas les exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'habitabilité est également nul selon la législation fédérale. En effet, il ressort des travaux préparatoires de la loi sur les baux d'habitation que lorsqu'une habitation ne satisfait pas aux normes de qualité, il est porté atteinte à l'objet même du contrat.

A.5. André Devos considère que les régions peuvent certes édicter des règles en matière de sécurité, de salubrité et d'habitabilité des logements, mais que l'autorité fédérale est compétente pour régir les relations contractuelles entre le preneur et le bailleur, puisque cette matière doit être considérée comme résiduaire. L'autorité fédérale a elle-même instauré des sanctions spécifiques dans le cas où une habitation louée ne remplirait pas les exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité. Les régions ne sont pas compétentes pour prévoir un régime de sanctions en cette matière. C'est pourquoi il estime que la disposition en cause viole les règles répartitrices de compétence.

- B -

B.1. La question préjudicielle concerne l'article 5, § 1er, du décret de la Région flamande du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement (ci-après : le Code flamand du Logement), qui dispose :

« Dans les domaines suivants, chaque habitation doit satisfaire aux normes élémentaires de sécurité, de salubrité et de qualité d'habitat, précisées par le Gouvernement flamand :

1° la superficie des parties habitables, compte tenu du type d'habitation et de la fonction de la partie de la maison;

2° les équipements sanitaires et en particulier la présence d'une toilette en bon état de fonctionnement dans la maison ou y annexée et d'une salle d'eau avec eau courante reliée à une décharge sans occasionner de nuisance d'odeur dans la maison;

3° les possibilités de chauffage et en particulier la présence de moyens de chauffage sûrs permettant de chauffer à une température normale les parties de maison destinées au logement, ou la possibilité de raccorder ceux-ci en toute sécurité;

4° les possibilités d'éclairage et d'aération, les possibilités d'éclairage d'une partie du logement étant établies selon la fonction et la situation de la partie destinée au logement, et les possibilités d'aération selon la fonction, la situation de la partie destinée au logement et la présence d'installation de cuisson, de chauffage ou d'eau chaude produisant des gaz de combustion;

5° la présence d'installations électriques sûres en nombre suffisant, destinées à l'éclairage de l'habitation et à une utilisation sûre d'appareils électriques;

6° les installations de gaz offrant les garanties suffisantes tant pour les appareils que pour leur placement et raccordement;

7° la stabilité et la physique des constructions relatives aux fondations, aux toitures, aux murs intérieurs et extérieurs, aux dalles de support et aux menuiseries;

8° l'accessibilité.

L'habitation doit remplir toutes les conditions en matière de sécurité d'incendie en ce compris les normes spécifiques et complémentaires fixées par le Gouvernement flamand.

La dimension de l'habitation doit au moins correspondre à l'occupation du logement. Le Gouvernement flamand fixe les normes en matière de superficie minimale de l'habitation en fonction de la composition du ménage ».

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si la disposition en cause est conforme aux règles répartitrices de compétence en ce qu'elle a pour conséquence qu'un contrat de bail portant sur une habitation qui ne satisfait pas aux normes élémentaires de sécurité, de salubrité et de qualité de l'habitat qui y sont contenues est nul.

B.3.1. En vertu de l'article 6, § 1er, 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.3.2. 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. Par l'article 6, § 1er, IV, précité, la

matière du logement et de la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques a été transférée aux régions dans son ensemble.

Le législateur décrétoal est en principe libre d'exercer sa compétence à l'égard des catégories de logements qu'il détermine, en l'espèce l'habitation, définie à l'article 2, 31°, du Code flamand du Logement comme étant « toute habitation ou partie de celle-ci destinée principalement au logement d'un ménage ou d'un isolé ». L'exercice de cette compétence ne porte cependant pas atteinte au pouvoir de l'autorité fédérale de déterminer les obligations contractuelles du preneur et du bailleur.

B.4.1. La question préjudicielle procède de la supposition que le non-respect des normes de sécurité, de salubrité et de qualité de l'habitat contenues dans la disposition en cause entraîne la nullité du contrat de bail et que cette disposition règle ainsi les conséquences civiles du contrat de bail. Cet effet serait constitutif d'un excès de compétence.

B.4.2. Selon l'exposé des motifs du projet qui a conduit au décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement :

« Le projet ne prévoit pas de sanctions civiles, parce que le législateur décrétoal se meut alors sur le terrain du législateur fédéral. Le Conseil d'Etat a eu tendance dans le passé à interdire un tel empiétement sur le domaine de la compétence fédérale » (*Doc. parl.*, Conseil flamand, 1996-1997, n° 654/1, p. 18).

Il ressort de ceci que le législateur décrétoal flamand n'a pas entendu lier des sanctions civiles au non-respect des normes de sécurité, de salubrité et de qualité de l'habitat contenues dans la disposition en cause.

B.4.3. En ne prévoyant, aux articles 18, 19 et 20, § 1er, du Code flamand du Logement, que des sanctions pénales, d'une part, et des mesures telles que l'obligation d'effectuer des travaux de rénovation, d'amélioration ou d'adaptation et l'obligation de démolir l'habitation, d'autre part, le décret régit uniquement les relations entre le bailleur et l'autorité publique. On ne saurait en déduire que le droit des obligations ou la législation sur le bail de résidence principale seraient - ne fût-ce qu'implicitement - modifiés par le législateur décrétoal flamand.

Il appartient certes au juge *a quo* d'apprécier si le non-respect des normes de qualité contenues dans la disposition en cause est de nature soit à entraîner la nullité du contrat de bail, soit à entacher la validité du consentement du preneur, ou à justifier la résiliation du contrat de bail, ou encore à fonder la condamnation du bailleur à satisfaire aux normes du Code flamand du Logement. Il s'agit toutefois alors 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.5. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 5, § 1er, du décret de la Région flamande du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement ne viole pas les règles répartitrices de compétence.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 11 mars 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt