

Numéro du rôle : 5831
Arrêt n° 47/2015 du 30 avril 2015

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation partielle du décret de la Région flamande du 29 mars 2013 portant modification de divers décrets relatifs au contrôle de la qualité du logement (modification de diverses dispositions du décret de la Région flamande du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement), introduit par la SA « Group Globiss ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 31 janvier 2014 et parvenue au greffe le 3 février 2014, la SA « Group Globiss », assistée et représentée par Me K. De Puydt, avocat au barreau d'Anvers, a introduit un recours en annulation partielle du décret de la Région flamande du 29 mars 2013 portant modification de divers décrets relatifs au contrôle de la qualité du logement (modification de diverses dispositions du décret de la Région flamande du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement), publié au *Moniteur belge* du 1er août 2013.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me E. Cloots, Me J. Roets et Me S. Sottiaux, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 16 décembre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 14 janvier 2015 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande d'une partie à être entendue, introduite dans le délai précité, la Cour, par ordonnance du 13 janvier 2015, a fixé l'audience au 4 février 2015.

A l'audience publique du 4 février 2015 :

- ont comparu :
  - . Me K. De Puydt, pour la partie requérante;
  - . Me J. Roets, qui comparaisait également *loco* Me E. Cloots et Me S. Sottiaux, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût 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 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité du recours*

A.1.1. La SA « Group Globiss », qui, en vertu de ses statuts, a notamment pour objet social « la gestion de patrimoine immobilier ou mobilier, l'achat, la location, l'exploitation de biens immobiliers [...] », déclare avoir intérêt à l'annulation des dispositions attaquées, qui concernent les normes de qualité auxquelles les habitations doivent satisfaire, y compris les chambres d'étudiants qu'elle loue.

Elle risque d'être poursuivie pénalement si les chambres qu'elle loue ne satisfont pas aux normes de qualité.

A.1.2. Le Gouvernement flamand fait valoir qu'il est impossible d'établir si la décision d'introduire un recours a été prise par l'organe compétent, composé valablement.

A.1.3. La partie requérante, représentée par son conseil, répond qu'il découle de l'article 522, § 2, du Code des sociétés que, pour protéger les tiers qui sont de bonne foi, une séparation stricte a été instaurée entre la représentation externe et le pouvoir de gestion interne. Il ressort des statuts que le conseil d'administration est compétent pour agir en justice sans qu'une décision préalable de l'assemblée générale soit nécessaire.

Afin de lever tout doute, la partie requérante joint à son mémoire en réponse un extrait du procès-verbal de son conseil d'administration, dont il ressort que ce dernier a décidé d'introduire le recours et désigné son conseil le 30 janvier 2014.

A.1.4. Le Gouvernement flamand réplique que, selon la jurisprudence constante de la Cour, il convient de démontrer que la décision d'agir en justice a été prise valablement par l'organe compétent.

Le mandat de deux des quatre administrateurs a été renouvelé, mais on ne verrait pas quand ceux-ci ont été désignés pour la première fois. Un quatrième administrateur est décédé mais n'a pas été remplacé. Faute d'une disposition fixant un quorum pour les réunions, le conseil d'administration aurait dû prendre cette décision en séance plénière.

### *Quant à l'objet du recours*

A.2.1. La partie requérante demande l'annulation des articles 6 à 27, 34 et 35 du décret de la Région flamande du 29 mars 2013 portant modification de divers décrets relatifs au contrôle de la qualité du logement (ci-après : décret du 29 mars 2013).

A.2.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que le recours est en réalité uniquement dirigé contre l'article 7 du décret du 29 mars 2013 et doit dès lors être déclaré irrecevable pour le surplus.

A.2.3. La partie requérante maintient que son recours est dirigé contre les articles 6 à 27, 34 et 35 du décret du 29 mars 2013.

A.2.4. Le Gouvernement flamand constate que le recours est uniquement dirigé contre les deux premiers alinéas de l'article 7 du décret du 29 mars 2013 et que ceci n'est pas contesté par la partie requérante.

*Quant au fond**Premier moyen**Première branche*

A.3.1. La première branche du premier moyen est prise de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution, en ce qu'en adoptant l'article 7 du décret du 29 mars 2013, le législateur décrétoal a donné une délégation trop large au pouvoir exécutif pour définir le droit à un logement de qualité, salubre et sûr, garanti par l'article 23 de la Constitution.

A.3.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que l'article 23 de la Constitution ne contient qu'un principe de légalité atténué.

L'attribution de compétence visée à l'article 23, alinéa 2, de la Constitution doit être interprétée comme une délégation de compétence et non comme une réserve de compétence. L'intervention du législateur est requise contre les justiciables proactifs qui exigeraient l'applicabilité immédiate des droits socio-économiques.

Le Gouvernement flamand observe que, selon la jurisprudence récente de la Cour, et en particulier depuis l'arrêt n° 101/2008, du 10 juillet 2008, l'article 23 de la Constitution n'interdit pas d'accorder des délégations à un gouvernement, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont l'objet a été précisé par le législateur compétent.

L'article 7, attaqué, définit clairement les aspects du contrôle de qualité que le Gouvernement flamand doit préciser, à savoir les normes élémentaires de sécurité, de salubrité et de qualité d'habitat.

L'article attaqué contient une liste exhaustive de dix critères pour lesquels le Gouvernement flamand doit préciser les normes élémentaires précitées et le législateur décrétoal définit, pour chacun de ces critères, les points spécifiques dont le Gouvernement flamand doit tenir compte.

Pour le surplus, il relève de la liberté d'appréciation du législateur décrétoal d'établir comment il entend exécuter la délégation de compétences visée à l'article 23, alinéa 2, de la Constitution. Le pouvoir de contrôle de la Cour à cet égard n'est que marginal.

Enfin, selon le Gouvernement flamand, la délégation est aussi motivée par le caractère technique des normes et par les conceptions techniques évolutives, tant en ce qui concerne les chambres que les habitations.

A.3.3. La partie requérante répond qu'il ressort de l'arrêt n° 101/2008, précité, que le législateur décrétoal doit opérer lui-même les choix politiques essentiels. Le décret attaqué définit simplement les catégories de normes, sans donner la moindre précision quant à certains minima à respecter.

Ainsi, par exemple, le législateur décrétoal prévoit qu'une des normes concerne la superficie minimale, mais il ne précise en rien la superficie minimale de l'habitation ni ne définit concrètement comment celle-ci doit être fixée.

A.3.4. Le Gouvernement flamand réplique que, selon la jurisprudence de la Cour, il suffit que le législateur décrétoal précise l'objet des mesures socio-économiques dont il laisse au pouvoir exécutif le soin de régler la mise en œuvre. Tel a été le cas en l'espèce.

La critique formulée par la partie requérante au sujet de la superficie de l'habitation ne saurait infirmer cette conclusion. Le législateur décrétoal précise bien que la superficie doit correspondre au type d'habitation et à la fonction des parties de l'habitation.

Le fait que l'ancien décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants précisait la superficie minimale des chambres, alors que cette précision est aujourd'hui laissée au gouvernement pour tous les types d'habitations, de manière uniforme, n'est pas pertinent pour l'examen du présent recours.

Selon le Gouvernement flamand, un développement trop détaillé des prescriptions techniques contraindrait le législateur décréteil à des modifications répétées, en fonction de l'évolution constante des conceptions techniques.

### *Deuxième branche*

A.4.1. Dans la deuxième branche du premier moyen, la partie requérante dénonce la violation du principe de légalité contenu dans les articles 12 et 14 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que l'article 7 du décret du 29 mars 2013 ne fait que déterminer les catégories de normes pour la location d'habitations et laisse au pouvoir exécutif le soin d'en déterminer le contenu.

La partie requérante observe que l'article 20 du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement (ci-après : le Code flamand du logement) sanctionne le non-respect de ces normes par des peines, du moins dans le cadre de la location.

Le législateur doit au moins déterminer l'objectif poursuivi, les comportements passibles de sanctions et les peines applicables. Il doit en outre formuler l'habilitation en des termes suffisamment clairs.

L'article 7 du décret du 29 mars 2013 prévoit, par exemple, que le droit à une habitation sûre, salubre et de qualité implique une superficie minimale des parties de l'habitation, qui dépend du type d'habitation et de la fonction des parties de l'habitation.

Il ne fixe toutefois pas cette superficie minimale et laisse au pouvoir exécutif le soin d'établir les types d'habitations et les fonctions des parties de l'habitation à distinguer.

A.4.2. Le Gouvernement flamand soutient que le principe de légalité en matière pénale n'oblige pas le législateur à régler chaque aspect d'un comportement punissable. Selon la jurisprudence de la Cour, une délégation n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant qu'elle soit définie dans des termes suffisamment précis et concerne l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés au préalable par le législateur.

La Cour met en balance la nécessité de garantir la sécurité juridique et le droit d'intervention du législateur et la nécessité de mener une politique efficace et souple en matière pénale.

L'article 20 du Code flamand du logement, combiné avec l'article 5 du même Code - remplacé par l'article 7 attaqué du décret du 29 mars 2013 -, punit la location de toute habitation ne satisfaisant pas aux normes de qualité minimales, ou, en d'autres termes, la location de taudis. Le législateur décréteil prévoit explicitement les peines qui sont prévues pour sanctionner cette pratique et les événements constitutifs de son incrimination.

L'article 20 du Code flamand du logement renvoie certes à l'article 5 du même Code, qui charge le Gouvernement flamand de préciser les normes de qualité minimales, mais il ne laisse en soi aucune latitude en ce qui concerne l'incrimination. Aucune habitation ne satisfaisant pas aux normes de qualité minimales ne peut être louée. Il n'appartient pas au Gouvernement flamand de moduler l'incrimination ni d'autoriser la location d'habitations ne satisfaisant pas aux normes de qualité.

Les travaux préparatoires font clairement apparaître l'objectif que poursuivait le législateur décréteil en prévoyant cette incrimination. De plus, la délégation que l'article 5 du Code flamand du logement confère au Gouvernement flamand est clairement définie et limitée. A cet égard, le Gouvernement flamand renvoie à la réplique qu'il a formulée dans le cadre de la première branche du moyen.

Selon le Gouvernement flamand, il ne serait pas pratique que le législateur décréteil doive modifier trop souvent les normes de qualité minimales, au gré des évolutions techniques constantes.

A.4.3. La partie requérante répond que le texte même de l'article 7 du décret du 29 mars 2013 délimite les comportements sanctionnés et instaure donc une infraction ou contribue du moins à définir l'incrimination.

Seul le législateur peut déterminer les cas dans lesquels et les modalités selon lesquelles des poursuites sont possibles, ainsi que les peines qui peuvent être imposées. Cette compétence ne saurait être déléguée au pouvoir exécutif.

L'article 7 du décret du 29 mars 2013 ne définit nullement ce qu'il convient de considérer comme la superficie minimale de l'habitation et laisse au pouvoir exécutif le soin de déterminer les différents types d'habitations et les fonctions des pièces de vie à distinguer. Ces éléments ne sont pas sujets à des modifications qui nécessiteraient une intervention rapide de la part du législateur.

La partie requérante rappelle que, dans son avis relatif au projet de décret, le Conseil d'Etat a considéré que les dispositions attaquées violaient le principe de légalité.

A.4.4. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand renvoie, en ce qui concerne cette branche du moyen, à l'argumentation qu'il a développée dans son premier mémoire.

### *Troisième branche*

A.5.1. Dans la troisième branche du premier moyen, la partie requérante invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où les dispositions attaquées, et plus précisément l'article 7 du décret du 29 mars 2013, modifient le Code flamand du logement et font naître, en ce qui concerne les chambres d'étudiants d'une superficie inférieure à 12 m<sup>2</sup>, une différence de traitement entre les chambres pour lesquelles aucune attestation de conformité n'a été demandée et les chambres pour lesquelles une attestation de conformité a été obtenue avant le 1er septembre 2001, mais dont la durée de validité a expiré après dix ans.

La partie requérante observe qu'une régularisation est possible pour une catégorie, mais non pour l'autre.

A.5.2. Le Gouvernement flamand fait tout d'abord valoir que cette branche du moyen est irrecevable parce que la partie requérante ne démontre pas en quoi l'article 7, attaqué, du décret du 29 mars 2013 aurait des répercussions négatives pour les bailleurs qui n'ont pas demandé d'attestation de conformité pour les chambres d'étudiants d'une superficie inférieure à 12 m<sup>2</sup>.

De plus, le Gouvernement flamand estime que le grief concerne l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juillet 2013 portant les normes de qualité et de sécurité pour habitations, sans qu'il soit démontré que la différence de traitement devrait être imputée à l'article 7, attaqué, du décret du 29 mars 2013.

A titre surabondant, le Gouvernement flamand fait valoir que la différence de traitement est justifiée.

L'ancien décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants disposait que les chambres d'étudiants devaient avoir une superficie au moins égale à 12 m<sup>2</sup>, mais prévoyait, par voie de mesure transitoire, une exception pour les chambres d'une superficie au moins égale à 8 m<sup>2</sup> qui existaient avant le 1er septembre 1998 et pour lesquelles une attestation de conformité avait été demandée avant le 1er septembre 2001.

Lorsque cette disposition transitoire a été abrogée par l'article 34 du décret du 29 mars 2013, elle a été reprise dans l'arrêté d'exécution. On n'aperçoit pas en quoi cette mesure transitoire devrait être étendue aux bailleurs qui n'ont jamais demandé d'attestation de conformité.

A.5.3. La partie requérante répond que son intérêt, en tant que loueur de chambres d'étudiants, est établi. Elle a demandé un certain nombre d'attestations de conformité.

Elle observe qu'une distinction est établie entre les propriétaires qui louent des chambres d'étudiants d'une superficie inférieure à 12 m<sup>2</sup> pour lesquelles ils n'ont pas demandé d'attestation de conformité et les propriétaires qui louent des chambres d'étudiants d'une superficie inférieure à 12 m<sup>2</sup> pour lesquelles ils ont obtenu, avant le 1er septembre 2001, une attestation de conformité dont la durée de validité de dix ans a expiré. Une régularisation n'est possible que pour l'une de ces catégories, bien que le 11 août 2013 (date d'entrée en vigueur

du décret du 29 mars 2013), toutes deux se trouvaient dans des situations contraires au décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants.

A.5.4. Le Gouvernement flamand réplique que le simple fait que la partie requérante ait demandé des attestations de conformité ne suffit pas à démontrer son intérêt à l'annulation de l'article 7 du décret du 29 mars 2013.

Selon le Gouvernement flamand, la différence de traitement dénoncée ne découle pas de cet article mais de l'arrêté du 12 juillet 2013 portant les normes de qualité et de sécurité pour habitations.

A titre subsidiaire, le Gouvernement flamand maintient que le régime transitoire applicable aux anciennes chambres d'étudiants est justifié et qu'il n'y a aucune raison d'élargir cette réglementation aux bailleurs qui n'ont jamais demandé d'attestation de conformité.

### *Second moyen*

A.6.1. Dans son second moyen, la partie requérante invoque la violation du principe de la sécurité juridique et du principe de confiance.

La partie requérante renvoie à ce qu'elle a exposé dans le cadre de la troisième branche du premier moyen. L'article 7 du décret du 29 mars 2013 et les dispositions transitoires qui en découlent ont pour effet que les chambres pour lesquelles une dérogation à la superficie minimale avait été accordée antérieurement mais dont l'attestation de conformité a expiré peuvent encore faire l'objet d'une régularisation.

Une telle possibilité n'est pas prévue pour les autres chambres, même si les propriétaires de telles chambres se trouvent dans une situation identique à celle des propriétaires de chambres pour lesquelles l'attestation de conformité a expiré. Ni les travaux préparatoires de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juillet 2013 portant les normes de qualité et de sécurité pour habitations, ni l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de cet arrêté n'apportent de précision à ce sujet.

A.6.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que la Cour ne peut procéder à un contrôle direct au regard du principe de la sécurité juridique et du principe de confiance.

De plus, la partie requérante omet de démontrer son intérêt. Le Gouvernement flamand renvoie, à cet égard, à l'argumentation qu'il a développée dans le cadre de la troisième branche du premier moyen.

En outre, selon le Gouvernement flamand, le deuxième moyen n'est pas dirigé contre une disposition décrétales mais contre une norme juridique inférieure. Sur ce point aussi, le Gouvernement flamand renvoie à l'argumentation qu'il a développée dans le cadre de la troisième branche du premier moyen.

Enfin, selon le Gouvernement flamand, le moyen est en tout état de cause non fondé. Le législateur décretales peut changer de politique et le régime transitoire est objectivement justifié.

A.6.3. La partie requérante répond qu'en ce qui concerne les chambres pour lesquelles une attestation de conformité a été délivrée mais dont la durée de validité a expiré, une régularisation est cependant toujours possible, sauf pour les cas dans lesquels une nouvelle attestation de conformité doit être demandée.

Elle estime qu'en cela, le principe de sécurité juridique et le principe de confiance sont violés.

A.6.4. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand maintient l'argumentation qu'il a développée dans son premier mémoire.

- B -

*Quant à la recevabilité du recours*

B.1.1. Le Gouvernement flamand fait valoir qu'il n'apparaît pas que la décision d'introduire le recours a été prise par l'organe compétent pour ce faire de la SA « Group Globiss », composé valablement.

B.1.2. L'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle prévoit que la preuve de la décision d'agir en justice de l'organe compétent de la personne morale doit être produite « à la première demande ». Cette formulation permet à la Cour, comme elle l'a jugé par son arrêt n° 120/2014, du 17 septembre 2014, de renoncer à une telle demande, notamment lorsque la personne morale est représentée par un avocat, comme c'est le cas en l'espèce.

Cette interprétation n'empêche pas qu'une partie ait le droit d'alléguer que la décision d'agir en justice n'a pas été prise par l'organe compétent de la personne morale, mais la preuve de son allégation, qu'elle peut apporter par toutes voies de droit, lui incombe.

En ce qui concerne les recours introduits par une société anonyme, l'article 7, précité, doit être combiné avec l'article 522 du Code des sociétés, en vertu duquel le mandat conféré à un conseil par l'organe compétent pour représenter la société doit être réputé engager la société au même titre qu'une décision prise par l'organe doté de la capacité d'agir.

B.1.3. La partie requérante produit un extrait du procès-verbal de son conseil d'administration, dont il ressort que le 30 janvier 2014, celui-ci a désigné un conseil.

B.1.4. En dépit de l'affirmation du Gouvernement flamand, cet extrait suffit pour prouver que le recours a été introduit régulièrement.

B.1.5. L'exception est rejetée.

### *Quant à l'objet du recours*

B.2.1. La partie requérante demande l'annulation des articles 6 à 27, 34 et 35 du décret de la Région flamande du 29 mars 2013 portant modification de divers décrets relatifs au contrôle de la qualité du logement (ci-après : le décret du 29 mars 2013).

B.2.2. Ainsi que le Gouvernement flamand le fait remarquer, les griefs formulés concernent en réalité uniquement l'article 5, §§ 1er et 2, du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, tel qu'il a été remplacé par l'article 7 du décret attaqué du 29 mars 2013. La Cour limite dès lors son examen à ces dispositions.

B.3. L'article 5 précité dispose :

« Art. 5. § 1er. Chaque habitation doit satisfaire aux normes élémentaires suivantes 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° l'étanchéité au vent, l'isolation thermique et les possibilités de chauffage, en particulier la présence de moyens de chauffage suffisamment sûrs permettant de chauffer à une température normale les parties de maison destinées au logement, et de les réfrigérer, si nécessaire, à un coût d'énergie abordable ou la possibilité de les raccorder en toute sécurité;

4° les possibilités de ventilation, d'aération et d'éclairage, les possibilités d'éclairage de parties du logement étant établies selon la fonction, la situation et la superficie du sol, et les possibilités de ventilation et d'aération selon la fonction et 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 de sécurité 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 à la menuiserie;

8° l'accessibilité et le [respect de] la vie privée;

9° les performances énergétiques minimales;

10° la présen[c]e d'eau potable.

Chaque habitation doit remplir les conditions en matière de sécurité d'incendie en ce compris les normes de sécurité 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.

§ 2. Sans préjudice de l'application du paragraphe 1er, le Gouvernement flamand fixe les exigences complémentaires et les normes pour les chambres. Les dispositions de la présente section s'appliquent aux chambres ».

B.4. Selon l'exposé des motifs du projet de décret du 29 mars 2013 :

« Les instruments de contrôle de la qualité de l'habitat en Région flamande sont actuellement ancrés dans deux décrets : le Code flamand du logement (décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement) et le décret sur les chambres et chambres d'étudiants (décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants ). Le Code flamand du logement fixe les conditions minimales de sécurité, de salubrité et de qualité de l'habitat en ce qui concerne les habitations, tandis que le décret du 4 février 1997 impose des conditions spécifiques en ce qui concerne les chambres. De ce fait, la réglementation relative à la qualité du logement manque de transparence pour les communes, les bailleurs et les occupants et limite la cohérence de ces instruments.

La note de politique du logement 2009-2014 (cf. point 6.3.2, p. 47) souligne l'importance d'une réglementation transparente et claire et suggère de tendre vers une 'cohérence légale'. Pour optimiser le contrôle de la qualité du logement en Flandre, il est dès lors proposé d'intégrer le décret du 4 février 1997 dans le Code flamand du logement. A cette fin, le titre III ('contrôle de qualité') du Code flamand du logement est en grande partie retravaillé.

L'exercice d'intégration exige avant tout un choix clair quant à la manière de concevoir les normes décrétales. En ce qui concerne les chambres, les normes minimales sont en effet précisées actuellement dans le texte même du décret, alors que le Code flamand du logement n'expose que les grandes lignes en la matière et laisse au Gouvernement flamand le soin de préciser concrètement ces normes. Dans le projet, il est proposé de conserver l'approche adoptée dans le Code flamand du logement. Il suffit que le législateur expose le cadre et donc les grandes lignes. Le Gouvernement flamand veille ensuite au contenu concret, évidemment

dans les limites fixées par le décret et compte tenu du contexte social changeant mais aussi du maintien du niveau de protection existant pour les groupes cibles spécifiques.

Ensuite, le rapport - et le lien - entre les notions clés d' ' habitation ' et de ' chambre ' est affiné. La définition de la notion d' ' habitation ' dans l' article 2, § 1er, 31°, du Code flamand du logement est formulée comme suit : ' tout bien immobilier ou la partie de celui-ci destinés principalement au logement d'un ménage ou d'un isolé '. Conformément au décret du 4 février 1997, une chambre est un ' logement non équipé d'une ou de plusieurs installations (toilette, bain ou douche, cuisine) et dont les occupants dépendent pour ces installations de locaux communs dans le bâtiment ou annexés au bâtiment dont le logement fait partie '. En d' autres termes, une chambre est un logement non indépendant. Par conséquent, il est clair que la notion d' ' habitation ' comprend à la fois les logements indépendants et les logements non indépendants. Dans le projet, les chambres sont dès lors considérées comme un type particulier de logement, pour lequel le Gouvernement flamand fixe des conditions et normes spécifiques.

Le décret du 4 février 1997 comprend déjà de nombreuses dispositions parallèles à celles du Code flamand du logement ou qui y font référence. La plupart de ces dispositions peuvent donc être totalement supprimées. [...]

[...]

[...] L' intégration permet d' aller plus loin et de faire des choix clairs qui favorisent la cohésion et la transparence des instruments. Une faiblesse importante à laquelle cette intégration remédie est l' impasse qui existe lorsque des logements indépendants sont transformés en chambres et vice-versa. Du fait des bases décrétales différentes, il faut actuellement mettre un terme à une procédure administrative ou pénale lorsque la ' qualification ' d' un bâtiment change, c' est-à-dire lorsque des logements indépendants inappropriés ou inhabitables sont transformés en chambres inappropriées ou inhabitables, ou vice-versa. Et vu que pour les deux procédures, l' utilisation concrète est déterminante pour apprécier cette qualification (et non la situation autorisée), cette astuce est de plus en plus utilisée par les propriétaires pour échapper aux effets des procédures, sans véritablement améliorer la qualité du logement » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, doc. 1861, n° 1, pp. 3-4).

B.5. En ce qui concerne plus particulièrement la disposition attaquée, les travaux préparatoires précisent :

« Les normes minimales visées à l' article 5, § 1er, et les règles à suivre pour fixer ces normes (§ 2 actuel et § 4 en projet) restent en grande partie inchangées, avec quelques clarifications de la terminologie employée. A la suite de l' avis du Conseil flamand du logement, la condition minimale relative au respect de la vie privée, mentionnée dans le décret du 4 février 1997, est intégrée dans la norme.

[...]

Enfin, il est ajouté une condition relative à la présence d' eau potable. Ceci semble aller de soi mais doit aussi servir, à terme, de fondement juridique pour inscrire également, dans

l'arrêté d'exécution, des dispositions relatives à la qualité de l'eau potable (en ce qui concerne la problématique du plomb, par exemple).

Dans son avis du 23 octobre 2012, le Conseil d'Etat a formulé une observation au sujet du paragraphe 1er, alinéa 1er, en projet, du Code flamand du logement. Le Conseil d'Etat considère que le décret ' doit au moins préciser les " normes élémentaires de sécurité, de salubrité et de qualité d'habitat " qu'il convient de respecter en tout temps '. Il propose de vérifier si les normes ou règles de base applicables à tous les logements sont définies de manière suffisamment précise dans le décret à adopter.

Le Code flamand du logement règle en effet uniquement les aspects essentiels des normes de sécurité, de salubrité et de qualité des logements. En raison du caractère technique des normes concrètes et de l'évolution constante des moyens techniques, le Gouvernement a été habilité à élaborer les normes spécifiques.

Dans l'avant-projet de décret contenant le Code flamand du logement, l'article 5, § 1er, a été formulé comme suit :

' § 1. Chaque habitation doit satisfaire aux normes élémentaires suivantes de sécurité, de salubrité et de qualité d'habitat, précisées par le Gouvernement flamand:

- 1° la superficie des parties habitables;
- 2° les équipements sanitaires;
- 3° les possibilités de chauffage;
- 4° les possibilités d'éclairage et d'aération;
- 5° les installations électriques;
- 6° les installations de gaz;
- 7° la stabilité et la physique des constructions.

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

L'occupation de l'habitation doit correspondre à la dimension de l'habitation. Le Gouvernement flamand fixe les normes en matière de dimension minimale de l'habitation en fonction de la composition du ménage. '.

Après avis du Conseil d'Etat, les catégories ont été affinées et précisées, de façon à donner des instructions plus claires au Gouvernement flamand dans le cadre de l'élaboration de ces normes. Le texte, dans sa nouvelle formulation, est libellé comme suit :

‘ § 1. Chaque habitation doit satisfaire aux normes élémentaires suivantes 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, en particulier la présence de moyens de chauffage suffisamment sûrs permettant de chauffer à une température normale les parties de maison destinées au logement, ou la possibilité de les raccorder en toute sécurité;

4° les possibilités d’éclairage et d’aération, les possibilités d’éclairage de parties du logement étant établies selon la fonction, la situation et la superficie du sol, et les possibilités d’aération selon la fonction et 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 de sécurité 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 à la menuiserie.

Chaque habitation doit remplir toutes les conditions en matière de sécurité d’incendie en ce compris les normes de sécurité 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.

Le texte a été adopté dans cette formulation. Le texte est resté inchangé jusqu’au décret du 29 avril 2011. Les dispositions relatives au chauffage et à la ventilation (3° et 4°) ont été modifiées et un nouveau point a été ajouté (9°) : les performances énergétiques minimales auxquelles un logement doit satisfaire. En ce qui concerne le décret qui a conduit au décret du 29 avril 2011, le Conseil d’Etat n’a formulé aucune remarque laissant entendre que les dispositions en projet n’auraient pas été formulées de manière suffisamment précise.

Du reste, le texte du Code flamand du logement comprend, en d’autres endroits aussi, des délégations au Gouvernement flamand. Ainsi, la Cour constitutionnelle a-t-elle jugé que l’article 23 de la Constitution ‘ n’interdit pas d’accorder des délégations à un gouvernement,

pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont l'objet a été déterminé par le législateur compétent » (ibid., pp. 5-7).

*Quant au premier moyen*

*En ce qui concerne la première branche*

B.6. La première branche du premier moyen est prise de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution, en ce qu'en adoptant la disposition attaquée, le législateur décrétoal a conféré une délégation trop large au pouvoir exécutif pour définir le droit à un logement de qualité, salubre et sûr, garanti par l'article 23 de la Constitution.

B.7. L'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution fait obligation aux législateurs compétents de garantir le droit à un logement décent et leur permet de déterminer les conditions d'exercice de ce droit. Cet article n'interdit pas d'accorder des délégations à un gouvernement, pour autant qu'elles portent sur des mesures dont l'« objet » a été clairement défini par le législateur compétent.

B.8. En prévoyant que le contrôle de la qualité du logement en Région flamande doit porter sur les « normes élémentaires de sécurité, de salubrité et de qualité d'habitat », le législateur décrétoal a suffisamment défini, dans le nouvel article 5 du Code flamand du logement, l'objet des mesures concernant le droit à un logement décent qui doivent être mises en œuvre.

Cet article prévoit également que chaque habitation doit satisfaire aux normes de sécurité en matière d'incendie, y compris aux normes de sécurité spécifiques et complémentaires fixées par le Gouvernement flamand, et que la dimension de l'habitation doit au moins correspondre à l'occupation du logement, de sorte que le Gouvernement flamand doit fixer les normes en matière de superficie minimale de l'habitation en fonction de la composition du ménage.

Pour le surplus, il peut être admis qu'en ce qui concerne les normes de sécurité, de salubrité et de qualité des habitations et chambres, il s'agit souvent de normes techniques qui évoluent constamment avec les nouvelles technologies et les nouveaux matériaux de construction, et qu'il ne s'indiquait donc pas de spécifier ces normes dans le texte même du décret.

B.9. Le premier moyen, en sa première branche, dans laquelle la partie requérante n'expose pas, pour le surplus, en quoi il y aurait violation des articles 10 et 11 de la Constitution, n'est pas fondé.

*En ce qui concerne la deuxième branche*

B.10. Dans la deuxième branche du premier moyen, la partie requérante dénonce la violation du principe de légalité contenu dans les articles 12 et 14 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que l'article attaqué se borne à déterminer les catégories de normes relatives à la location d'habitations et laisse au pouvoir exécutif le soin d'en préciser le contenu, alors que la location de chambres ne répondant pas aux normes visées à l'article 5, § 1er, du Code flamand du logement est punie par l'article 20 du même Code.

B.11. L'article 20, § 1er, du Code flamand du logement, modifié par le décret attaqué, dispose :

« Lorsqu'une habitation ou une forme spécifique de logement telle que visée à l'article 5, § 3, alinéa premier, qui ne répond pas aux exigences et normes, fixées en application de l'article 5, est mise en location, louée ou mise à disposition, directement ou par personne interposée, en vue de son occupation, le bailleur, l'éventuel sous-bailleur ou celui qui a mis l'habitation à disposition, est puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 500 à 25 000 euros ou d'une de ces [peines].

Lorsqu'un bien mobilier ou immobilier dont le logement n'est pas la destination principale, est mis en location ou mis à disposition, directement ou par personne interposée, en vue de son occupation tandis qu'il présente des défauts impliquant un risque de sécurité ou de santé ou que des équipements de base tels que l'électricité, le sanitaire, la cuisine et le chauffage font défaut ou ne fonctionnent pas proprement, le bailleur, l'éventuel sous-bailleur

ou celui qui a mis l'habitation à disposition, est puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 500 à 25 000 euros ou d'une de ces [peines].

L'infraction, visée à l'alinéa 1er ou deux, est punie d'une amende de 1 000 à 100 000 euros et d'un emprisonnement d'un an à cinq ans ou d'une de ces [peines] dans les cas suivants :

1° si l'activité en question devient une habitude;

2° s'il s'agit d'un acte de participation à l'activité principale ou secondaire d'une association, que le coupable revête ou non la qualité de personne dirigeante ».

B.12. La partie requérante ne formule aucun grief à l'encontre de l'article 20, § 1er, du Code flamand du logement mais dénonce que du fait qu'il est renvoyé à l'article 5 de ce Code, tel qu'il a été remplacé par l'article 7, attaqué, du décret du 29 mars 2013, le soin de définir l'incrimination sur des points essentiels est laissé au pouvoir exécutif.

B.13. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et sous quelle forme des poursuites pénales sont possibles, et, d'autre part, d'adopter une loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée que sur la base de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

B.14. Le principe de légalité en matière pénale ne va pas jusqu'à obliger le législateur décrétoal à régler lui-même chaque aspect de l'incrimination. Une délégation au pouvoir exécutif n'est pas contraire à ce principe, pour autant que l'habilitation soit définie en des termes suffisamment précis et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur décrétoal.

B.15. L'article 20, § 1er, du Code flamand du logement prévoit explicitement les peines qui sanctionnent les comportements que le législateur décrétoal a voulu incriminer et qui ont un lien avec l'objectif d'interdire la location, la mise en location ou la mise à disposition, en vue de leur habitation, de logements ne répondant pas aux normes de qualité fixées en application de l'article 5.

Certes, l'article 20 précité renvoie à l'article 5 du Code flamand du logement, qui comporte une série de délégations au Gouvernement flamand, mais ces délégations concernent l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été préalablement fixés par le législateur décrétoal.

Ces éléments essentiels portent sur les « normes élémentaires de sécurité, de salubrité et de qualité d'habitat » applicables aux habitations en vue de garantir un logement décent à chacun. L'article 5, § 1er, 1° à 10°, du Code flamand du logement, remplacé par l'article 7, attaqué, définit les dix critères sur la base desquels, et surtout l'optique dans laquelle, ces normes de qualité de l'habitat doivent être précisées par le Gouvernement flamand.

En vue d'une approche plus rationnelle et d'une plus grande cohérence entre le régime du Code flamand du logement applicable aux habitations et celui de l'ancien décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour les chambres et chambres d'étudiants, le législateur décrétoal a intégré ce second régime dans le Code flamand du logement et a prévu que les dispositions du titre III (« Contrôle de qualité ») sont également applicables aux chambres, de sorte que le Gouvernement flamand doit fixer les critères et normes complémentaires pour les chambres, sans porter atteinte aux dispositions de l'article 5, § 1er, du Code flamand du logement, telles qu'elles s'appliquent aux habitations.

Bien que l'article 8, § 1er, du décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour les chambres et chambres d'étudiants, modifié par le décret du 29 avril 2011, prévoyait que les chambres d'étudiants – en principe et sous réserve de mesures transitoires – devaient avoir une superficie minimale, il ne découle pas du principe de légalité en matière pénale que le législateur décrétoal devait lui-même fixer la superficie minimale des habitations en général ou des chambres en particulier, pour que la location de chambres d'une superficie inférieure à cette superficie minimale puisse être sanctionnée. Il pouvait confier au pouvoir exécutif le soin de déterminer la superficie minimale des habitations, sachant qu'il a précisé qu'il convient de tenir compte, à cet égard, du « type d'habitation et de la fonction de partie de la maison » (article 5, § 1er, 1°, du Code flamand du logement), et qu'il a ainsi fixé préalablement les éléments essentiels de ce critère.

B.16. Le premier moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

*En ce qui concerne la troisième branche*

B.17. Dans la troisième branche du premier moyen, la partie requérante allègue la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où les dispositions attaquées, et plus particulièrement l'article 7 du décret du 29 mars 2013, modifient le Code flamand du logement et font naître, en ce qui concerne les chambres d'étudiants d'une superficie inférieure à 12 m<sup>2</sup>, une différence de traitement entre les chambres pour lesquelles aucune attestation de conformité n'a été demandée et les chambres pour lesquelles une attestation de conformité a été obtenue avant le 1er septembre 2001, mais dont la durée de validité a expiré après 10 ans.

B.18.1. Dans l'exposé de cette branche, la partie requérante renvoie à l'article 8, § 1er, du décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants, modifié par le décret du 29 avril 2011, qui disposait :

« Une chambre d'étudiant a une superficie d'au moins 12 m<sup>2</sup>.

Par dérogation à l'alinéa premier, une superficie minimale de 8 m<sup>2</sup> est autorisée pour une chambre d'étudiant qui répond aux conditions suivantes :

1° elle a été construite ou réalisée avant le 1er septembre 1998;

2° une première attestation de conformité a été demandée avant le 1er septembre 2001;

3° au cours de sa période de validité, visée à l'article 13, l'attestation de conformité accordée n'est pas échue ou n'a pas été retirée en application de l'article 14 ou 15 pour un critère autre que la superficie ».

Le décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants a été abrogé par l'article 34 du décret du 29 mars 2013.

B.18.2. La partie requérante expose par ailleurs que l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juillet 2013 portant les normes de qualité et de sécurité pour habitations prévoit le régime transitoire suivant :

« Art. 2

[...]

§ 3. Une chambre a une superficie d'au moins 12 m<sup>2</sup>.

Par dérogation à l'alinéa premier, une superficie minimale de 8 m<sup>2</sup> est requise pour une chambre louée, mise en location ou à disposition en vue du logement d'un ou de plusieurs étudiants, et qui remplit les conditions suivantes :

1° elle a été construite ou réalisée avant le 1er septembre 1998;

2° sur la base d'une demande datant d'avant le 1er septembre 2001, une première attestation de conformité a été délivrée, qui a été prolongée sans interruption et n'a jamais été retirée ou n'a jamais échoué pour un critère autre que la superficie.

Pour l'application de la condition, visée à l'alinéa deux, 2°, une première attestation de conformité, dont la durée de validité normale a expiré, est considérée comme étant prolongée sans interruption, aux conditions suivantes :

1° lorsqu'une nouvelle attestation de conformité est délivrée qui est demandée avant l'expiration d'un délai de six mois après l'entrée en vigueur du présent arrêté;

2° tant que, après la nouvelle attestation de conformité, visée au point 1°, des attestations de conformité sont délivrées qui sont chaque fois demandées au moins trois mois avant l'expiration de la durée de validité, fixée en application de l'article 10, alinéa premier, 5°, ou alinéa deux, du Code flamand du Logement ».

B.18.3. La partie requérante fait valoir qu'en prévoyant ces règles pour les chambres d'étudiants d'une superficie inférieure à 12 m<sup>2</sup>, le législateur décretaal a fait naître une différence de traitement entre les chambres pour lesquelles aucune attestation de conformité n'a été demandée et les chambres pour lesquelles une attestation de conformité a été obtenue avant le 1er septembre 2001 mais dont la durée de validité a expiré après dix ans. Bien que ces situations soient, selon la partie requérante, toutes deux illégales, une régularisation serait possible pour l'une mais pas pour l'autre.

B.19. Les dispositions attaquées ne contiennent pas la différence de traitement alléguée par la partie requérante.

B.20. Le premier moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

*Quant au second moyen*

B.21. Dans son second moyen, la partie requérante invoque la violation du principe de la sécurité juridique et du principe de confiance.

La partie requérante renvoie, à cet égard, à ce qu'elle a exposé dans le cadre de la troisième branche du premier moyen.

B.22. La Cour ne peut procéder à un contrôle direct au regard du principe de la sécurité juridique et du principe de confiance.

B.23. Le second moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 30 avril 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

A. Alen