

Numéro du rôle : 6553
Arrêt n° 4/2018 du 18 janvier 2018

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 20bis du décret de la Région flamande du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, posées par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt du 28 novembre 2016 en cause de l'inspecteur du logement, agissant au nom de la Région flamande, contre F.A., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 30 novembre 2016, la Cour d'appel de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 20*bis* du Code flamand du logement viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que, lorsqu'une habitation est l'objet d'une infraction en matière d'urbanisme et n'entre, pour cette raison, pas en ligne de compte pour une réparation des vices liés à la qualité de l'habitat, le juge ordonne au contrevenant à l'article 5 du Code flamand du logement contre lequel seul l'inspecteur du logement a intenté une action en réparation de donner une autre destination à cette habitation, conformément aux dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, ou de démolir l'habitation ou le bien, sauf si la démolition est interdite en vertu de dispositions légales, décrétales ou réglementaires, de sorte que l'immeuble ne peut plus servir d'habitation, alors qu'au contrevenant à l'article 5 du Code flamand du logement contre lequel le fonctionnaire urbaniste ou le collègue des bourgmestre et échevins ont intenté une action en réparation concernant l'infraction en matière d'urbanisme, le juge peut, dans le respect des règles contenues dans l'article 6.1.41 du Code flamand de l'aménagement du territoire - notamment l'avis favorable obligatoire du Conseil supérieur de la politique de maintien -, ordonner de remettre le lieu dans son état initial ou de cesser l'utilisation contraire, et/ou d'exécuter des travaux de construction ou d'adaptation et/ou de payer un montant égal à la plus-value que le bien a acquise par suite de l'infraction, après quoi le contrevenant peut réparer les vices liés à la qualité de l'habitat au sens de l'article 5 du Code flamand du logement et continuer à affecter l'immeuble au logement ?

2) L'article 20*bis* du Code flamand du logement viole-t-il le droit de propriété, garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1.1 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, du propriétaire d'une habitation qui est l'objet, d'une part, de vices liés à la qualité de l'habitat au sens de l'article 5 du Code flamand du logement et, d'autre part, d'une infraction en matière d'urbanisme, en ce que le juge ordonne, à la demande de l'inspecteur du logement, de donner une autre affectation à cette habitation, conformément aux dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, ou de démolir l'habitation ou le bien, sauf si la démolition est interdite en vertu de dispositions légales, décrétales ou réglementaires, de sorte que l'immeuble ne peut plus servir d'habitation ? ».

L'inspecteur du logement, agissant au nom de la Région flamande, assisté et représenté par Me P. Declercq, avocat au barreau de Louvain, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 18 octobre 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins que l'inspecteur du logement, agissant au nom de la Région flamande, 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 novembre 2017 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 14 novembre 2017.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

Le litige au fond concerne une action en réparation intentée par l'inspecteur du logement, agissant au nom de la Région flamande, et dirigée contre F.A., à la suite d'une infraction à l'article 5 du décret de la Région flamande du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement (ci-après : le Code flamand du Logement). Par jugement du 9 mars 2016, le Tribunal correctionnel de Bruxelles a interdit à F.A. de donner des appartements en location ou de les mettre d'une autre manière à disposition comme logements dans l'immeuble concerné, au motif qu'il donnait en location, dans un immeuble de rapport, trois appartements non conformes aux exigences de l'article 5 du Code flamand du Logement. Le Tribunal lui a donné un délai de huit mois à compter de la signification du jugement pour se conformer à cette interdiction, sous peine d'une astreinte de 150 euros par jour d'infraction à cette interdiction, avec une astreinte à requérir de 600 000 euros maximum.

L'inspecteur du logement a introduit un recours, dans la mesure où le jugement de première instance interdit à F.A. de donner en location ou de mettre autrement à disposition des appartements dans l'immeuble. L'inspecteur du logement demande une réparation soit par changement d'affectation soit par démolition de l'immeuble, sauf si cette dernière est interdite en vertu de l'article 20*bis* du Code flamand du Logement. Le juge ne peut en effet ordonner l'exécution de travaux destinés à rendre les appartements conformes aux exigences du Code flamand du Logement, étant donné que l'immeuble a été divisé en plusieurs unités d'habitation sans qu'un permis d'urbanisme ait été délivré au préalable. Une telle décision judiciaire pérenniserait l'infraction urbanistique. En ordre subsidiaire, l'inspecteur du logement exige que F.A. soit condamné à la réparation de tous les vices de l'immeuble qui concernent la qualité de l'habitat.

La Cour d'appel de Bruxelles constate que l'article 20*bis* du Code flamand du Logement tend à éviter que le contrevenant remédie aux vices liés à la qualité de l'habitat tout en faisant perdurer l'infraction en matière d'urbanisme. L'obligation de donner une autre destination à l'immeuble ou de le démolir a pour effet d'exclure la destination de logement. Contrairement à ce que l'inspecteur du logement fait valoir, un retour à une fonction de logement antérieurement autorisée est impossible. L'action en réparation visant à la réaffectation ou à la démolition du bien a en effet pour but d'exclure, sous quelque forme que ce soit, toute nouvelle utilisation comme logement.

La Cour d'appel de Bruxelles estime toutefois que les mesures de réparation que le juge peut ordonner en vertu de l'article 6.1.41 du Code flamand de l'aménagement du territoire ont en partie des conséquences moins lourdes pour le contrevenant que les mesures de réparation visant à la réaffectation ou à la démolition de l'habitation, que le juge peut ordonner à la demande de l'inspecteur du logement, en vertu de l'article 20*bis* du Code flamand du Logement. Conformément à l'article 6.1.41 du Code flamand de l'aménagement du territoire, le juge peut uniquement ordonner de remettre le lieu dans son état initial, de cesser l'utilisation contraire, d'exécuter des travaux de construction ou d'adaptation ou de payer une amende égale à la plus-value que le bien a acquise par suite de l'infraction. En outre, la Cour d'appel estime que la réaffectation ou la démolition d'une habitation est une mesure de réparation qui limite considérablement le droit de propriété du propriétaire. La Cour d'appel estime dès lors qu'il y a lieu de poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. En droit

- A -

A.1.1. L'inspecteur du logement, agissant au nom de la Région flamande et « demandeur en réparation » dans le litige au fond, estime que les deux questions préjudicielles appellent une réponse négative. En ce qui concerne la première question préjudicielle, l'inspecteur du logement souligne que les personnes qui font l'objet d'une action en réparation fondée sur les dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire et d'une action en réparation concernant la qualité de l'habitat ne sont pas comparables aux parties qui font uniquement l'objet d'une action en réparation de vices touchant à la qualité de l'habitat. Dans ce dernier cas, il y a poursuite et l'inspecteur du logement intente une action en réparation visant la qualité de l'habitat, alors que dans le premier cas, il y a poursuite et l'inspecteur urbaniste ou le collègue des bourgmestre et échevins intentent une action en réparation fondée sur une infraction en matière d'urbanisme. C'est pour cette raison que, dans son arrêt du 29 juin 2016, la Cour d'appel d'Anvers a déjà jugé qu'il n'était pas nécessaire de poser une question préjudicielle. En effet, les deux réglementations ne poursuivent pas les mêmes objectifs. L'action en réparation des vices liés à la qualité de l'habitat a uniquement pour but de permettre que les logements qui satisfont aux normes de qualité minimales continuent à être mis en location ou à disposition, alors que l'action en réparation telle qu'elle est visée dans le Code flamand de l'aménagement du territoire tend à restaurer le bon aménagement du territoire. La Cour a par exemple jugé, dans son arrêt n° 170/2002 du 27 novembre 2002, que les personnes ayant commis une infraction visée à l'article 146 du décret du 18 mai 1999 ne sont pas comparables aux personnes qui exploitent un établissement incommode en violation du décret du 18 juin 1985 sur les permis d'environnement mais obtiennent par la suite un permis d'environnement.

Les deux mesures de réparation ne seront pas non plus forcément contradictoires. La réaffectation ou la démolition de l'habitation n'empêchent pas le contrevenant d'exécuter une mesure de réparation liée à l'aménagement du territoire. Par ailleurs, une simple condamnation à la réaffectation ou à la démolition d'une habitation n'exclut pas que la fonction de logement puisse être maintenue. Il est loisible à la personne concernée de demander un permis d'urbanisme en ce sens. Etant donné qu'une telle demande de permis est contrôlée au regard du bon aménagement du territoire, un rejet de la demande ne saurait dès lors constituer un préjudice.

A.1.2. L'inspecteur du logement observe ensuite que la différence de traitement est justifiée. L'inspecteur du logement fonde son action en réparation sur la qualité de l'habitat, puisque son pouvoir est limité au maintien des normes élémentaires de sécurité, de salubrité et de qualité de l'habitat, en vertu de l'article 5 du Code flamand du Logement. Son action en réparation n'a pas pour but de faire réparer l'infraction urbanistique ni d'établir la façon d'y remédier. Le fait de demander de remédier à une infraction en matière d'urbanisme excéderait les compétences de l'inspecteur du logement. Il ressort de l'exposé des motifs relatif au Code flamand du Logement que le contrevenant peut s'acquitter de la réparation en obtenant un permis d'urbanisme et en restaurant la qualité de l'habitat. Le contrevenant peut donc volontairement revenir à une situation antérieurement autorisée. A l'appui de son raisonnement, l'inspecteur du logement renvoie à un arrêt rendu le 6 mai 2014 par la Cour de cassation.

Le but de la disposition en cause est légitime. La disposition en cause vise en effet à éviter que soit imposée une mesure de réparation des vices liés à la qualité de l'habitat qui n'est pas envisageable, parce qu'elle constituerait une infraction à une autre réglementation. Il serait précisément illégal d'imposer une simple réparation des vices dans de tels cas.

A.1.3. L'inspecteur du logement estime que le critère de distinction est objectif et pertinent et que la mesure est proportionnée au but poursuivi. Une condamnation à la réaffectation ou à la démolition de l'habitation ne signifie pas nécessairement que toute autre possibilité soit exclue. Le fait que l'immeuble ne puisse plus servir de logement en application de l'article 20bis du Code flamand du Logement n'empêche évidemment pas que le contrevenant demande un permis d'urbanisme, afin que la fonction de logement puisse éventuellement être maintenue. Si la réparation des vices ne permet pas de rendre la qualité de l'habitat conforme aux exigences, la seule façon d'y parvenir est de créer une situation dans laquelle la qualité de l'habitat ne joue pas, c'est-à-dire en excluant la fonction de logement de l'immeuble ou en démolissant ce dernier.

A.1.4. Enfin, l'inspecteur du logement ne voit pas en quoi la disposition en cause ne serait pas compatible avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné que les deux demandes de réparation doivent être imposées par le juge et qu'un contrôle juridictionnel aura donc toujours lieu pour déterminer si l'action en réparation intentée par l'administration est conforme à la législation.

A.2.1. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, l'inspecteur du logement souligne que le contrôle de la qualité de l'habitat relève de l'intérêt général, lequel justifie la régulation du droit de propriété. Il ressort de la réponse négative à la première question préjudicielle que la disposition en cause ne constitue pas une ingérence disproportionnée dans le droit de propriété.

A.2.2. Selon l'inspecteur du logement, on peut déduire des arrêts de la Cour de cassation du 4 octobre 2011 et du 5 avril 2016 que celle-ci juge qu'une action en réparation visant à la réaffectation ou à la démolition d'une habitation doit être rejetée par le juge lorsque cette action peut être qualifiée de manifestement déraisonnable. Il ne saurait dès lors être question d'une violation de l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors que le juge peut rejeter une demande qui emporterait une infraction à ces dispositions, au motif qu'elle est manifestement déraisonnable.

- B -

Quant à la seconde question préjudicielle

B.1. Le juge *a quo* demande si l'article 20bis du décret de la Région flamande du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement (ci-après : le Code flamand du logement) est compatible avec l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'à la demande de l'inspecteur du logement, le juge doit ordonner la réaffectation ou la démolition d'une habitation qui, d'une part, ne satisfait pas aux conditions élémentaires de sécurité, de salubrité et de qualité de l'habitat telles qu'elles sont visées à l'article 5 du Code flamand du logement et qui, d'autre part, est l'objet d'une infraction en matière d'urbanisme, de sorte que l'immeuble ne peut plus servir d'habitation.

B.2.1. En vertu de l'article 5 du Code flamand du logement, toute habitation doit satisfaire aux normes de sécurité, de salubrité et de qualité de l'habitat qui sont précisées par le Gouvernement flamand.

B.2.2. L'article 20 du Code flamand du logement punit la location, la mise en location ou la mise à disposition d'une habitation qui n'est pas conforme à ces normes de sécurité, de salubrité et de qualité de l'habitat :

« § 1er. 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 louée, mise en location 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 loué, 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.

§ 2. Sans préjudice des compétences des agents et officiers de la police judiciaire, les fonctionnaires désignés par le Gouvernement flamand en tant qu'inspecteurs du logement ou en tant que fonctionnaires investis d'une compétence de recherche et de constatation, sont compétents [pour] détecter les délits mentionnés au présent article et [pour] les constater dans un procès-verbal. Les inspecteurs du logement sont [revêtus] de la qualité d'officier de la police judiciaire et d'officier adjoint du procureur du Roi en vue de l'exercice de cette compétence.

L'inspecteur du logement communique au bourgmestre et au fonctionnaire régional pour quelles habitations un procès-verbal a été dressé ».

B.2.3. Outre la peine, le juge peut, d'office ou à la demande de l'inspecteur du logement ou du collège des bourgmestre et échevins, imposer des mesures de réparation au contrevenant, en vertu de l'article 20bis du Code flamand du logement, qui dispose :

« § 1. Outre la peine prononcée par le tribunal, ce dernier peut ordonner que le contrevenant effectue des travaux afin que l'immeuble comprenant les entités de logement présentes, ou la forme de logement spécifique telle que visée à l'article 5, § 3, alinéa premier, soit conformé aux exigences et normes, fixées en application de l'article 5. Lorsque le tribunal constate que l'habitation est inappropriée aux travaux ou qu'elle concerne un bien, tel que visé à l'article 20, § 1er, alinéa 2, il ordonne au contrevenant d'y donner une autre affectation, conformément aux dispositions du Code flamand de l'Aménagement du

Territoire du 15 mai 2009 ou de démolir l'habitation ou le bien, à moins que sa démolition ne soit interdite sur la base de dispositions légales, décrétales ou réglementaires. Cela se fait d'office ou sur demande de l'inspecteur du logement ou du collège des bourgmestre et échevins de la commune où se trouve l'habitation, l'immeuble ou le bien.

Le tribunal fixe le délai d'exécution des mesures de réparation et peut, sur demande de l'inspecteur du logement ou du collège des bourgmestre et échevins imposer également une contrainte par jour de retard dans l'exécution des mesures de réparation. Le délai d'exécution des mesures de réparation est de deux ans au maximum.

[...] ».

B.3.1. La mesure de réparation principale visée à l'article 20*bis* du Code flamand du logement consiste à effectuer des travaux pour que l'habitation soit conforme aux normes de sécurité, de salubrité et de qualité de l'habitat fixées en application de l'article 5 dudit Code du Logement.

B.3.2. Par l'article 42, 1^o, du décret de la Région flamande du 29 avril 2011 modifiant divers décrets relatifs au logement, le législateur décretaal a également instauré une mesure de réparation subsidiaire, en insérant, dans l'article 20*bis*, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand du logement, la phrase suivante :

« Lorsque le tribunal constate que l'habitation est inappropriée aux travaux ou qu'elle concerne un bien, tel que visé à l'article 20, § 1er, alinéa 2, il ordonne au contrevenant d'y donner une autre affectation, conformément aux dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009 ou de démolir l'habitation ou le bien, à moins que sa démolition ne soit interdite sur la base de dispositions légales, décrétales ou réglementaires ».

B.3.3. Bien que la mesure de réparation principale reste la réparation de tous les vices, du fait de cette modification législative, le juge ordonne au contrevenant de donner une autre destination à l'habitation contraire aux prescriptions légales qui ne peut faire l'objet de travaux, conformément aux dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, ou de démolir cette habitation, sauf si cette démolition est interdite sur la base de dispositions légales, décrétales ou réglementaires.

B.3.4. La nécessité d'instaurer la réaffectation ou la démolition d'une habitation comme mesure de réparation subsidiaire a été justifiée comme suit dans les travaux préparatoires :

« Le décret du 7 juillet 2006 a conféré à l'inspecteur du logement et au collège des bourgmestre et échevins la compétence pour rédiger des demandes de réparation et introduire celles-ci au parquet (pour citation devant le tribunal correctionnel) ou devant le tribunal civil. La réparation peut également être imposée d'office par le juge.

Dans la demande de réparation, l'autorité compétente requiert que le contrevenant soit condamné à effectuer des travaux dans l'habitation, afin que cette dernière soit à nouveau conforme aux normes de qualité minimales. La mesure de réparation n'est exécutée que lorsque l'habitation satisfait intégralement aux normes de qualité minimale. Cela signifie qu'il ne doit plus y avoir de vices. La mission de la personne condamnée est claire : elle doit faire en sorte que son bien respecte à nouveau les normes de qualité minimales fixées par le législateur décréteur.

Le juge ne dispose pas d'un jugement d'opportunité lorsqu'il impose la mesure de réparation. Étant donné que la mesure de réparation doit être considérée comme une forme particulière de restitution, le juge est tenu d'imposer une mesure de réparation au prévenu, dès qu'il considère que celui-ci est coupable de l'infraction consistant à donner un taudis en location.

Par l'action en réparation, le législateur décréteur souhaite promouvoir activement la qualité de l'habitat et éviter que de nouveaux taudis soient mis en location ou à nouveau occupés. La meilleure manière d'éviter qu'un taudis soit à nouveau occupé consiste en effet à veiller à ce que les vices de ce taudis soient réparés.

Dans la pratique, il se peut toutefois que, dans un certain nombre de cas, des travaux de rénovation, d'amélioration ou d'adaptation ne puissent être imposés. Si le juge constate que le propriétaire d'un immeuble (ou son prédécesseur en droit) a par exemple commis une infraction en matière d'urbanisme et que les unités d'habitation sont par conséquent mises en location sans permis, il ne peut ordonner aucune réparation de ces unités d'habitation. Ceci entraînerait une nouvelle infraction en matière d'urbanisme (à savoir l'exécution de travaux sur une unité d'habitation dépourvue de permis) et pérenniserait la situation d'infraction.

Une infraction en matière d'urbanisme ne peut toutefois entraver une action en réparation fondée sur des motifs de qualité de l'habitat. En raison des objectifs de l'action en réparation (amélioration de la qualité de l'habitat et prévention de l'occupation des taudis), le juge doit avoir la possibilité d'imposer d'autres mesures de réparation. Celles-ci consisteront à imposer au contrevenant l'obligation de donner au bien une autre destination, conformément aux dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, ou de démolir le bien, sauf si la démolition du bien est interdite sur la base de dispositions légales, décrétoires ou réglementaires. Ces mesures de réparation s'inscrivent totalement dans le cadre des objectifs du Code flamand du logement et permettent également d'éviter que des taudis soient à nouveau occupés. La personne condamnée conserve dès lors le choix d'opter, selon sa meilleure convenance, pour une réaffectation ou pour une démolition, tout en restant dans le cadre légal. Les deux options conduiront en effet au même résultat : l'habitation ne sera plus

occupée. Les mesures imposées par le juge n'empêchent pas non plus la personne condamnée de réparer tout de même les unités d'habitation délabrées, à condition qu'elle demande et obtienne un permis d'urbanisme à cette fin.

En outre, il convient d'inscrire dans le décret la possibilité d'imposer des mesures de réparation aux contrevenants qui donnent en location ou mettent à disposition des constructions qui ne sont pas destinées au logement (constructions visées à l'article 20, § 1er, alinéa 2, du Code flamand de Logement). Pour ces constructions aussi, il convient d'empêcher que l'immeuble serve encore de logement ou soit donné en location. Étant donné que ces constructions ne sont par définition pas destinées au logement, le juge peut, dans ce cas, uniquement ordonner la réaffectation ou la démolition.

La modification, proposée, de l'article 20bis, § 1er, (1° de la réglementation en projet) n'implique absolument pas la suppression de l'obligation principale pour le bailleur de réparer intégralement les vices. Ce n'est que si le juge constate que cette réparation intégrale n'est pas possible qu'il devra ordonner la mesure de réparation alternative. S'il n'y a pas d'obstacle à ordonner la réparation intégrale, il est tenu d'ordonner celle-ci » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 854/1, pp. 21-22).

B.3.5. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la situation dans laquelle le juge ordonne la mesure de réparation subsidiaire de réaffectation ou de démolition parce que l'habitation est l'objet d'une infraction en matière d'urbanisme. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.3.4, il serait impossible, dans ce cas, d'imposer la mesure de réparation principale pour remédier au non-respect des conditions de qualité fixées dans l'article 5 du Code flamand du logement, parce que cela obligerait le contrevenant à pérenniser l'infraction en matière d'urbanisme. La Cour limite son examen à ce cas.

B.4.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour régler l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.4.2. Cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour tient compte de la disposition de droit international lors de son examen de la disposition en cause.

B.4.3. L'article 1 du Protocole précité offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).

La restriction du droit de propriété qui résulte de l'obligation de réaffectation ou de démolition d'une habitation règle « l'usage des biens conformément à l'intérêt général », au sens de l'article 1, alinéa 2, du Premier Protocole additionnel, et relève donc de l'application de cette disposition conventionnelle, combinée avec l'article 16 de la Constitution.

B.4.4. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.5.1. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.3.4 que la mesure de réparation en cause, consistant en la réaffectation ou la démolition, vise à mettre un terme à la mise en location ou à disposition d'une habitation lorsque celle-ci ne peut satisfaire aux normes visées à l'article 5 du Code flamand du logement. Lorsqu'il est impossible d'ordonner la réalisation de travaux de rénovation, d'amélioration ou d'adaptation, parce que la situation urbanistique de l'habitation s'y oppose, la mesure de réparation qui consiste à réaffecter ou à démolir l'immeuble empêche une nouvelle occupation de l'habitation, étant donné que celle-ci ne

peut plus servir de logement (cf. *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 854/1, pp. 21-22). Cette mesure poursuit donc un objectif légitime, inspiré par l'intérêt général.

B.5.2. Il ressort du texte des articles 5, 20 et 20*bis* du Code flamand du logement, de leur genèse et des objectifs poursuivis par le législateur décréteur que la réparation demandée doit tendre, à titre principal, à la réparation intégrale, c'est-à-dire à la réparation de tous les vices du bien immeuble, afin que ce dernier soit conforme aux conditions et normes fixées par l'article 5 du Code flamand du logement. Ce n'est que si le juge estime que la réparation intégrale qui tend à faire disparaître tous les vices de l'immeuble afin qu'il satisfasse aux conditions et normes établies en vertu de l'article 5 du Code flamand du logement ne peut pas être imposée comme mesure de réparation principale, qu'il y a lieu d'ordonner la mesure de réparation subsidiaire visant à la réaffectation ou à la démolition (Cass., 2 décembre 2014, *Pas.*, 2014, n° 745).

Le juge ne peut donc imposer la mesure de réparation subsidiaire que si la mesure de réparation principale ne peut pas être imposée, parce que l'habitation est l'objet d'une infraction en matière d'urbanisme, si bien que la mesure de réaffectation ou de démolition résulte d'un acte illégal.

B.5.3. Lorsqu'il impose la mesure de réparation en cause, le juge ne peut statuer sur l'opportunité, mais il ne peut toutefois imposer la mesure que s'il estime que cette ingérence dans le droit de propriété n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi (voir, dans le même sens : CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c. Belgique*, § 77). A cet égard, le juge doit notamment tenir compte de la gravité et de l'impact de la privation de propriété, du préjudice qui en découle pour le propriétaire, des intérêts en cause, du comportement concret du propriétaire et des instances compétentes, ainsi que des attentes légitimes du propriétaire.

B.5.4. Par un arrêt du 5 avril 2016, la Cour de cassation a jugé, en ce qui concerne la compétence du juge qui statue sur la mesure de réparation subsidiaire visant à la réaffectation ou à la démolition :

« 2. Il résulte des articles 20bis, §§ 1er et 3, du Code flamand du logement et 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que le juge qui statue sur une mesure de réparation visée à l'article 20bis du Code flamand du logement est tenu d'en examiner la légalité et de vérifier en particulier si cette mesure est compatible avec les normes impératives des traités internationaux et du droit interne, en ce compris les principes généraux du droit. Le contrôle implique en particulier que le juge est tenu de vérifier si la mesure de réparation n'est pas disproportionnée par rapport aux normes élémentaires de sécurité, de salubrité et de qualité d'habitat visées à l'article 5 du Code flamand du logement, si les avantages produits par la mesure de réparation en faveur de la qualité d'habitat sont proportionnels à la charge qu'elle fait peser sur le contrevenant et, par conséquent, si l'administration pouvait raisonnablement exiger cette réparation.

3. Le juge apprécie souverainement en fait ou en tenant compte d'éléments concrets et pertinents du dossier les avantages produits par la mesure de réparation en faveur de la qualité d'habitat proportionnellement aux charges qu'elle fait peser sur le contrevenant.

La Cour peut vérifier si le juge ne tire pas des éléments de fait dont il tient compte des conséquences qu'ils ne peuvent justifier » (Cass., 5 avril 2016, P.16.0001.N).

B.6. En outre, lorsque le juge constate qu'il y a lieu de faire droit à la demande de réparation visant à la réaffectation ou à la démolition, le contrevenant peut - d'après les travaux préparatoires mentionnés en B.3.4 - choisir d'exécuter la réparation en prenant une de ces deux mesures, à sa meilleure convenance. Lorsque le contrevenant opte pour la réaffectation du bien et obtient ensuite un permis d'environnement autorisant la fonction de logement, il peut à nouveau destiner le bien au logement, à condition de réparer également les vices liés à la qualité de l'habitat, dans le respect des normes visées à l'article 5 du Code flamand du logement.

L'effet de la mesure de réparation principale pourra donc être atteint lorsque, après sa réaffectation, le bien aura été mis en conformité avec les exigences urbanistiques. Le fait d'ordonner la mesure de réparation subsidiaire ne signifie donc pas nécessairement que le bien en cause ne pourra plus être affecté à l'habitation.

B.7. Il ressort de ce qui précède que la mesure de réparation visant à la réaffectation ou à la démolition, telle qu'elle est prévue par la disposition en cause, ne peut être ordonnée comme mesure subsidiaire que lorsque la mesure de réparation principale visant à réparer intégralement les vices n'est pas possible, parce que l'habitation est l'objet d'une infraction en matière d'urbanisme, et après un contrôle juridictionnel effectif, destiné à garantir qu'un juste équilibre est réalisé entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens.

B.8. Sous réserve de ce qui est dit en B.5.3, B.5.4, B.6 et B.7, la seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la première question préjudicielle

B.9. Le juge *a quo* demande si l'article 20bis du Code flamand du logement viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, « en ce que, lorsqu'une habitation est l'objet d'une infraction en matière d'urbanisme et n'entre, pour cette raison, pas en ligne de compte pour une réparation des vices liés à la qualité de l'habitat, le juge ordonne au contrevenant contre lequel seul l'inspecteur du logement a introduit une action en réparation de donner une autre destination à cette habitation, conformément aux dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, ou de démolir l'habitation ou le bien, sauf si la démolition de ce dernier est interdite en vertu de dispositions légales, décrétales ou réglementaires, de sorte que l'immeuble ne peut plus servir d'habitation, alors qu'au contrevenant à l'article 5 du Code flamand du logement contre lequel le fonctionnaire urbaniste ou le collège des bourgmestre et échevins ont intenté une action en réparation concernant l'infraction en matière d'urbanisme, le juge peut, dans le respect des règles visées à l'article 6.1.41 du Code flamand de l'aménagement du territoire - notamment l'avis favorable obligatoire du Conseil supérieur de la politique de maintien - ordonner de remettre le lieu dans son état initial ou de cesser l'utilisation contraire, et/ou d'exécuter les travaux de construction ou d'adaptation et/ou de payer un montant égal à la plus-value que le bien a acquise par suite de l'infraction, après quoi le contrevenant peut réparer les vices de qualité de l'habitat au sens de l'article 5 du Code flamand du logement et continuer à affecter l'immeuble au logement ».

B.10.1. Les procédures permettant d'imposer des mesures de réparation dans le cadre, d'une part, du Code flamand du logement, et d'autre part, du code flamand de l'aménagement du territoire, poursuivent des objectifs distincts : alors qu'il s'agit, dans le premier cas, de garantir et de promouvoir la qualité de l'habitat, il s'agit, dans le second, de restaurer le bon aménagement du territoire.

B.10.2. La Cour est interrogée sur la situation dans laquelle non seulement une infraction à l'article 5 du Code flamand du logement est constatée, au motif qu'une habitation ne satisfait pas aux conditions de qualité fixées dans cette disposition, mais dans laquelle, en outre, l'habitation est l'objet d'une infraction en matière d'urbanisme.

Des mesures de réparation peuvent être réclamées à l'égard de personnes qui se trouvent dans une telle situation, à la fois sur la base du Code flamand du logement et sur la base du Code flamand de l'aménagement du territoire, de sorte que le législateur décretaal n'a instauré aucune différence de traitement en ce qui concerne le fait d'imposer les mesures de réparation visées.

B.10.3. La différence de traitement au sujet de laquelle la Cour est interrogée ne découle pas des dispositions décretales relatives aux mesures de réparation visées, mais du fait que, dans un cas, l'action en réparation est exclusivement introduite par l'inspecteur du logement ou par le collège des bourgmestre et échevins sur la base du Code flamand du logement, alors que dans l'autre cas, l'action en réparation est introduite par le fonctionnaire urbaniste ou par le collège des bourgmestre et échevins sur la base du Code flamand de l'aménagement du territoire, bien que les dispositions décretales permettent l'introduction des deux types d'actions en réparation dans tous les cas visés en B.10.2.

L'examen d'une telle différence de traitement, qui découle des initiatives prises ou non par les autorités compétentes en la matière et des suites données par le juge à ces initiatives, ne relève pas de la compétence de la Cour.

B.11. Partant, la première question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Sous réserve de ce qui est dit en B.5.3, B.5.4, B.6 et B.7, l'article 20*bis* du décret de la Région flamande du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement ne viole pas l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

- La première question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 18 janvier 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot