

Numéro du rôle : 6676
Arrêt n° 104/2018 du 19 juillet 2018

ARRET

En cause : le recours en annulation du décret flamand du 14 octobre 2016 modifiant divers décrets relatifs au logement, introduit par l'ASBL « Vlaams Huurdersplatform ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet, R. Leysen et J. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, 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 13 juin 2017 et parvenue au greffe le 15 juin 2017, l'ASBL « Vlaams Huurdersplatform », assistée et représentée par Me M. Dambre, avocat au barreau de Gand, a introduit un recours en annulation du décret flamand du 14 octobre 2016 modifiant divers décrets relatifs au logement (publié au *Moniteur belge* du 13 décembre 2016, deuxième édition).

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me E. Cloots, Me J. Roets et Me S. Sottiaux, avocats au barreau d'Anvers;

- l'ASBL « Liga voor Mensenrechten », assistée et représentée par Me D. Pattyn, avocat au barreau de Bruges.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 28 mars 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et P. Nihoul, 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 25 avril 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 25 avril 2018.

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 -

A.1. L'ASBL « Vlaams Huurdersplatform » demande l'annulation des articles 6, 4°, 39, 1°, 40 et 42 du décret de la Région flamande du 14 octobre 2016 modifiant divers décrets relatifs au logement, qui apporte des modifications, entre autres, au décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement (ci-après : Code flamand du logement) et qui transpose des choix politiques de fond du législateur décréteur flamand dans ces mêmes décrets. Elle expose son intérêt à cet égard.

A.2.1. Dans un premier moyen, la partie requérante invoque la violation, par les articles 39, 1°, 40 et 42 du décret du 14 octobre 2016, des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution, combinés avec l'article 11, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ce moyen vise (1) le remplacement, pour les nouveaux locataires sociaux, à partir du 1er mars 2017, des contrats de bail à durée indéterminée par des contrats de neuf ans qui sont ensuite prolongés pour des périodes de trois ans, (2) la résiliation du contrat de bail, pour les nouveaux locataires sociaux, lorsque le revenu du locataire social dépasse

le plafond de revenus de 125 % ou plus, et (3) la résiliation du contrat de bail, pour les nouveaux locataires sociaux, pour cause de sous-occupation, si le locataire social a refusé à deux reprises une offre pour un logement adapté.

La partie requérante subdivise le premier moyen en deux branches, invoquant la violation de l'obligation de *standstill* et la violation du principe d'égalité.

L'obligation de *standstill* est violée au motif que les dispositions attaquées impliquent un recul considérable et injustifié de la protection du droit à un logement décent, en ce que les nouveaux contrats de bail social sont à durée déterminée.

Par ailleurs, la partie requérante fait valoir que les dispositions attaquées établissent des discriminations entre différentes catégories de locataires sociaux.

A.2.2.1. En ce qui concerne la première branche du premier moyen, la partie requérante observe que les dispositions attaquées visent à une meilleure rotation des logements sociaux et entendent mettre fin au contrat de bail social lorsque le locataire n'est plus « en nécessité de logement ». Il convient d'examiner la légitimité de cet objectif en fonction du droit constitutionnel à un logement décent. Cet objectif doit être contrôlé au regard de l'obligation de *standstill*.

Dans la mesure où le législateur décréteil, compte tenu des longues listes d'attente pour une habitation sociale de location et du nombre encore plus élevé de locataires qui sont contraints de louer sur le marché privé, mais qui appartiennent au groupe cible du décret, a voulu élargir l'accès à une habitation sociale de location pour ces candidats locataires « en nécessité de logement », en plus de la réalisation d'habitations sociales de location supplémentaires, cet intérêt général est légitime. Toutefois, lorsque la mesure peut porter atteinte au droit au logement des nouveaux locataires occupants, il faut à tout le moins procéder à une mise en balance méticuleuse entre le droit au logement des locataires sociaux occupants et le droit au logement des candidats locataires « en nécessité de logement » qui attendent une habitation sociale de location. Le choix d'un accès plus large de candidats locataires « en nécessité de logement » au détriment de locataires occupants témoigne d'un modèle de logement social minimaliste, alors que, selon une approche maximaliste, il faut essayer de créer, par la réalisation du droit fondamental au logement, une base durable permettant d'exercer d'autres droits et d'améliorer le statut social.

Compte tenu de l'article 4, § 2, du Code flamand du logement, il faut constater, selon la partie requérante, que le législateur décréteil a, par le Code flamand du logement originaire, opté pour la vision maximaliste, alors que les modifications présentement attaquées s'inscrivent plutôt dans un modèle minimaliste.

Selon la partie requérante, il faudrait à tout le moins examiner s'il n'existe pas d'alternatives réalistes afin d'augmenter encore le nombre d'habitations sociales de location disponibles, pour que les candidats locataires « en nécessité de logement » puissent trouver plus rapidement un logement, s'ils proviennent du marché privé de la location ou s'ils sont sans abri, sans pour cela porter davantage atteinte à la sécurité du logement des futurs locataires sociaux. Le flux sortant de locataires sociaux qui ne sont plus « en nécessité de logement » n'aura, de surcroît, un effet utile qu'au plus tôt le 1er mars 2026; et, vu l'application aux nouveaux locataires sociaux du régime des baux à durée limitée, le nombre de locataires qui perdront effectivement leur habitation sociale de location sera en outre très restreint, de sorte qu'il est permis de s'interroger sur l'effet utile de la réforme. La partie requérante émet, par conséquent, des doutes quant à l'effet utile de la mesure et se demande pourquoi la Région flamande n'a pas cherché d'alternatives pour augmenter le flux entrant de candidats locataires « en nécessité de logement » sans pour autant affecter la sécurité de logement des nouveaux locataires sociaux.

Par ailleurs, le Gouvernement flamand et le Parlement flamand ne parviennent pas à expliquer pourquoi, pour tous les nouveaux locataires sociaux, des contrats de bail temporaires seraient nécessaires pour réaliser l'objectif consistant à augmenter le flux entrant de candidats locataires « en nécessité de logement », dès lors que le même résultat peut également être atteint en prévoyant des possibilités de résiliation intermédiaires pour ces raisons dans les contrats de bail social à durée indéterminée.

A.2.2.2. Le recul significatif du niveau de protection se situe, selon la partie requérante, à deux niveaux. D'une part, les contrats de neuf ans des nouveaux locataires sociaux qui peuvent être prolongés de périodes de trois ans remplacent les contrats de bail à durée indéterminée. D'autre part, les possibilités de résiliation sont plus étendues.

Le recul du niveau de protection pour une partie des nouveaux locataires sociaux est, à l'estime de la partie requérante, considérable. En effet, le Code flamand du logement avait garanti la sécurité du logement du locataire social en prévoyant dans un texte à valeur décrétable le principe que des contrats de bail social à durée indéterminée ne peuvent être résiliés par un bailleur social qu'au motif que le locataire n'est plus « en nécessité de logement », ou pour manquements graves ou permanents aux obligations du locataire. Par ce choix de principe, le législateur décrétable avait mis en œuvre la sécurité du logement en matière de location sociale, qui constitue l'un des éléments fondamentaux du droit au logement. A cet égard, il peut également être fait référence à l'article 3 du Code flamand du logement, qui impose au législateur décrétable une obligation de moyen afin de réaliser progressivement le droit au logement. Par « recul significatif », il faut entendre le fait que la restriction du droit ne peut aller jusqu'à affecter la substance même du droit.

Le législateur décrétable n'a pas tenu compte du fait que, pour les nouveaux locataires, la sécurité du logement est diminuée par les contrats de bail temporaires de neuf ans, assortis de prolongations triennales. Cette diminution s'applique à tous les nouveaux locataires sociaux de sociétés de logement social à partir du 1er mars 2017, de sorte qu'elle aboutira à long terme à la généralisation des contrats de bail temporaires de neuf ans en matière de location sociale. Le législateur décrétable n'a pas motivé son choix en faveur de contrats de bail de neuf ans, dès lors qu'il aurait également été possible de prévoir, pour les contrats de bail à durée indéterminée, une résiliation intermédiaire pour celui qui ne satisfait plus aux conditions de besoin de logement pour entrer en ligne de compte pour un logement social. Ainsi, la section de législation du Conseil d'Etat estime que si le recours au contrat à durée déterminée est en soi admissible, les objectifs invoqués n'imposent pas une modification du régime existant, puisqu'il est également possible, dans le cadre d'un contrat de bail à durée indéterminée, d'une part, de prévoir un dispositif organisant l'évaluation régulière du respect des obligations des locataires et, d'autre part, d'élaborer un mécanisme permettant la modification des contrats de bail afin de prendre en compte l'évolution de la composition des ménages. Selon la partie requérante, ce raisonnement est également applicable à la législation attaquée. L'ancienne réglementation contenue dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 réglementant le régime de location sociale et portant exécution du titre VII du Code flamand du logement (ci-après : l'arrêté-cadre sur le bail social), mise en œuvre sur la base de l'article 96, § 1er, alinéa 2, du Code flamand du logement, prévoyait déjà que le bailleur social pouvait résilier le contrat de bail si le locataire social payait pour la troisième année consécutive le loyer de base pour l'habitation et si le locataire bénéficiait pour la troisième année consécutive d'un revenu au moins égal au double du plafond de revenus applicable. L'article 96, § 1er, alinéa 2, précité, du Code flamand du logement est toujours en vigueur et doit être lu en combinaison avec l'article 98, § 3, alinéa 1er, 1^o, du Code flamand du logement. Il était dès lors possible d'établir un nouveau régime en modifiant uniquement l'article 33, § 2, de l'arrêté-cadre sur le bail social, sans modifier le décret lui-même, ce qui aurait permis de maintenir la durée indéterminée des contrats de bail social.

La partie requérante observe également que la possibilité de résiliation en cas de sous-occupation n'est pas liée au contrôle au regard du critère du besoin en logement dans le chef du locataire social. L'objectif du législateur décrétable est légitime, mais, jusqu'en 2011, le nombre de logements sous-occupés n'a pas augmenté. Cette possibilité de résiliation, tout comme la possibilité de résiliation liée aux revenus, aurait pu être inscrite dans l'arrêté-cadre sur le bail social, de sorte qu'une modification décrétable n'était pas nécessaire. Par ailleurs, s'agissant de la possibilité de résiliation en cas de sous-occupation, les sociétés de logement social doivent elles-mêmes décider si un déménagement s'impose ou si elles vont faire une offre, ou encore si elles dérogent, pour cette offre contraignante, en tout ou en partie, aux règles en matière d'attribution. La diminution de la protection juridique pour les locataires sociaux est considérable, dès lors qu'elle concerne tous les locataires sociaux de sociétés de logement social qui concluent après le 1er mars 2017, en tant que nouveau locataire social, un contrat de bail social. De surcroît, il s'agit en l'occurrence d'un des éléments fondamentaux du droit au logement et en particulier du régime du bail social (arrêts n^{os} 24/2015 et 101/2008). Le régime décrétable attaqué peut difficilement être considéré comme favorable à la sécurité du logement, de sorte qu'il est contraire à l'article 3 du Code flamand du logement.

Selon la partie requérante, le législateur décrétable invoque un second argument pour justifier l'instauration des contrats de bail social de neuf ans, à savoir que des contrats temporaires lanceraient un signal fort, à l'adresse des occupants, selon lequel le logement social est une aide temporaire, tant que l'on appartient au groupe cible des personnes « en nécessité de logement ». Dans la mesure où cet élément est considéré comme un outil pédagogique pour indiquer clairement qu'un locataire social doit en permanence, au cours du bail social, satisfaire à des conditions déterminées en matière de nécessité de logement, soit pour ce qui est du revenu, soit pour ce qui est d'autres critères liés au besoin en logement, soit encore pour ce qui est de la possession d'une propriété immobilière, il ne s'agit pas d'un motif suffisant pour abaisser significativement le niveau de protection et il ne saurait s'agir d'un motif impérieux ou contraignant d'intérêt général. Selon la partie

requérante, il ne peut raisonnablement être porté atteinte à la sécurité du logement et au niveau de protection existant que si les possibilités existantes sont pleinement exploitées et s'avèrent insuffisantes.

En ce qui concerne les locataires occupants, le principe de confiance prime. Bien que ce soit le propre d'une nouvelle règle d'établir éventuellement une différence de traitement entre des personnes selon que l'on se place avant ou après la nouvelle règle, il faut, selon la partie requérante, constater que l'atteinte portée à la sécurité du logement et au niveau de protection des nouveaux locataires sociaux est disproportionnée. S'agissant de la limite de revenus, le niveau de protection existant est diminué de 75 % (de 200 % à 125 %), et ce uniquement pour les nouveaux locataires sociaux. De surcroît, l'effet sera limité, parce que le législateur décretaal indique lui-même que les logements sociaux connaissent une concentration de personnes bénéficiant de revenus réduits. Inversement, le flux limité de locataires sociaux sortants aura pour conséquence que la concentration de bas revenus dans le logement social sera encore accentuée, entraînant des problèmes supplémentaires en matière de viabilité. Selon la partie requérante, le but poursuivi par le législateur décretaal peut également être atteint d'une autre manière, moins drastique, en modulant les loyers, ce qui permet de réaliser une solidarité du système de la location sociale, les personnes capables de payer des loyers plus élevés permettant aux personnes à très faibles revenus de bénéficier de loyers abordables.

Pour ce qui est du critère du besoin en logement, la partie requérante observe également que le législateur décretaal, pour l'appréciation du motif de résiliation fondé sur le fait que l'intéressé n'est plus « en nécessité de logement », utilise uniquement le critère du revenu, le plafond étant fixé à 125 % de la limite de revenu. Bien que la hauteur du revenu soit incontestablement un critère important pour déterminer le besoin en logement, il ne s'agit nullement du seul critère. En effet, « woonbehoefstig » (traduit dans la version française du décret par « indigent en matière de logement ») signifie « se trouvant dans une situation économique et sociale de fait dans laquelle un logement décent ne peut être acquis ou maintenu qu'avec une aide supplémentaire ou globale » (article 2, § 1er, alinéa 1er, 6°, du Code flamand du logement). Par conséquent, pour déterminer si un locataire social ayant un revenu supérieur est « woonbehoefstig » (« en nécessité de logement »), il convient d'examiner, d'une part, si ce locataire, s'il perd son habitation sociale de location, parvient, eu égard à sa situation économique et sociale de fait, à « acquérir ou maintenir » un logement décent sans « aide supplémentaire ou globale » ou, d'autre part, s'il est nécessaire de déterminer quelle autre « aide supplémentaire ou globale » est requise pour réaliser ce droit dans un autre segment du marché du logement. Le critère du besoin en logement n'est donc pas exclusivement lié au revenu, mais il est également lié aux caractéristiques catégorielles particulières des ménages des locataires, l'élément du revenu ne pouvant être qu'un facteur secondaire. C'est ce que confirme également l'exposé des motifs du projet de Code flamand du logement (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 654/1, pp. 9-10). Le législateur décretaal estime que, par le contrôle des plafonds de revenus, le critère du besoin en logement est entièrement pris en compte, dès lors qu'à l'article 97bis, § 3, dernier alinéa, 3°, et § 4, dernier alinéa, du Code flamand du logement, le bailleur peut décider en toute équité de retirer sa résiliation du bail à la demande du locataire pour des raisons liées au besoin en logement de ce dernier. Toutefois, il est ainsi imposé une charge de la preuve particulièrement lourde au locataire social, et le bailleur n'a même pas l'occasion de ne pas résilier s'il estime que, sur la base des caractéristiques catégorielles particulières, ce locataire est malgré tout « en nécessité de logement ». Par ailleurs, le motif de résiliation pour revenu trop élevé ne prévoit qu'une seule cause d'exception réglementaire, à savoir lorsqu'il est question de fournir ou de recevoir une aide par ou à des proches, entre les locataires de la catégorie a et ceux de la catégorie b, d'une part, et les locataires de la catégorie c, d'autre part. Ainsi, ni les personnes âgées, ni les personnes très âgées, ni les personnes âgées nécessitant une résidence-services, ni les locataires sociaux ayant un membre de la famille handicapé et une habitation adaptée à ce handicap ne sont exclus, sur des bases réglementaires, de la possibilité de résiliation par le bailleur. Celui-ci doit dès lors, à chaque période de prolongation et à chaque dépassement de la limite de revenus, résilier définitivement le contrat de ce locataire, même s'il a, après la précédente résiliation, retiré celle-ci à la demande du locataire pour des motifs identiques. Par ailleurs, selon la partie requérante, les dispositions attaquées ne contiennent pas de mesures compensatoires pour les personnes pour lesquelles le marché privé de location est la seule option réelle. L'absence de mesures compensatoires intervient pourtant dans l'appréciation et la mise en balance de la violation de l'obligation de *standstill*.

De même, la circonstance qu'il y ait d'abord résiliation et qu'il soit ensuite possible que le locataire social demande au bailleur social de retirer la résiliation porte également atteinte, selon la partie requérante, à la sécurité du logement et au niveau de protection existant. Il est déraisonnable de précariser le locataire social par une résiliation et d'attendre de lui une initiative afin de faire retirer la résiliation. En effet, c'est le locataire social vulnérable qui doit être protégé. En outre, la mesure attaquée n'est ni proportionnée ni suffisamment pertinente. Afin de vérifier si le futur locataire social répond au critère du besoin en logement, le revenu pris en compte est contrôlé au regard de trois plafonds de revenus en vue de recevoir une habitation sociale de location. Si la

moyenne des revenus pris en compte pour le calcul des trois dernières adaptations annuelles du loyer représente 125 % ou plus de la limite de revenus, cet élément est considéré comme un motif juridique suffisant pour résilier le contrat du locataire social à la fin de la neuvième année ou d'une prochaine période triennale. Les revenus des ménages de locataires sociaux peuvent toutefois subir des variations importantes en raison d'une nouvelle composition du ménage ou de changements au niveau de la carrière professionnelle, impliquant des revenus modifiés. Le choix d'un plafond de revenus à ce point proche (à partir de 25 %) du plafond initial risque de constituer un piège à l'emploi, et, de plus, les locataires de la catégorie a et de la catégorie b risquent aussi de perdre à terme leur sécurité de logement à cause de leur solidarité familiale avec des locataires de la catégorie c qui ne disposent pas d'un droit autonome au logement. Selon la partie requérante, le contrôle de la limite de revenus pour personnes isolées est bien plus pertinent, dès lors que la menace d'un piège à l'emploi par un dépassement de cette limite de revenus est beaucoup plus plausible.

A.2.3.1. En ce qui concerne la deuxième branche du premier moyen, la partie requérante fait valoir que les dispositions attaquées violent le principe d'égalité à deux points de vue.

A.2.3.2. La première violation consiste en ce que, en vertu de l'article 97bis, § 3, alinéa 2, du Code flamand du logement, une prolongation unique du bail est possible lorsque le plafond de revenus des locataires, lors des trois dernières adaptations annuelles du loyer précédant la neuvième année, est dépassé en prenant en compte le revenu d'un locataire de la catégorie c et lorsque celui-ci réside dans l'habitation. Une prolongation unique est dès lors possible lorsqu'il est satisfait à deux conditions, à savoir si le locataire social réside dans l'habitation mais sans préciser la durée de cette occupation et si la limite de revenus est dépassée en prenant en compte son revenu. Dans ce cas, il y a inégalité de traitement par rapport à un ménage de locataires comptant un locataire de la catégorie c lorsque le revenu des locataires, lors des trois dernières adaptations annuelles du loyer précédant la période suivante de trois ans est dépassé en prenant en compte le revenu d'un locataire de la catégorie c et lorsque ce locataire réside dans l'habitation. Dans cette hypothèse, les locataires sont privés d'une prolongation unique de trois ans, parce que la possibilité d'une prolongation unique est limitée à la durée initiale de neuf ans. Le dépassement de la limite de revenus au cours des trois dernières années de la période de neuf ans donne lieu, aux conditions prévues, à une prolongation unique, alors que le dépassement de la limite de revenus au cours des trois dernières années d'une période de prolongation suivante ne donne pas lieu à une prolongation unique.

Le législateur décretaal n'a pas raisonnablement justifié cette différence de traitement.

A.2.3.3. La deuxième inégalité porte également sur le caractère disproportionné d'une résiliation après une prolongation unique. Un ménage de locataires comptant un locataire de la catégorie c dont le bail est prolongé une seule fois ne peut plus bénéficier d'une prolongation du bail alors que le locataire de la catégorie c quitte le logement au cours de la prolongation triennale subséquente, ce qui a pour conséquence que son revenu n'est pas pris en compte ou seulement partiellement au cours des trois dernières années qui précèdent la fin de la prolongation unique, et ce qui implique que le revenu commun ne dépasse plus la limite de revenus. Le contrat de bail des locataires de la catégorie a et de la catégorie b sera dans ce cas néanmoins résilié, étant donné qu'il s'agit d'une prolongation unique et qu'une prolongation unique exclut des prolongations successives. Or, les locataires de la catégorie a et de la catégorie b sont, au moment de la résiliation, « en nécessité de logement », étant donné que le revenu pris en compte est inférieur au plafond de revenus. Ceci est d'autant plus vrai que le locataire de la catégorie a et de la catégorie b perd son logement parce qu'il a cohabité avec un locataire de la catégorie c, qui ne dispose cependant pas d'un droit autonome au logement.

Dans la deuxième situation, il s'agit de locataires de la catégorie a et de la catégorie b dont le revenu pris en compte est également inférieur au plafond de revenus au moment de la résiliation, mais qui ont droit à une prolongation de trois ans en vertu de l'article 97bis, § 3, alinéa 5, du Code flamand du logement.

Selon la partie requérante, cette différence de traitement n'est pas davantage justifiée.

A.3. Dans un deuxième moyen, la partie requérante invoque la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 16 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Selon la partie requérante, il est conféré une habilitation trop large aux contrôleurs, à l'inspection du logement et à divers fonctionnaires de différents niveaux de pouvoir afin d'échanger des informations jugées utiles à la lumière de leurs compétences respectives, en vue de la lutte contre la fraude au domicile.

La partie requérante reconnaît que la lutte contre la fraude au domicile est un but légitime. Diverses mesures ont toutefois déjà été prises afin de réaliser cet objectif légitime. La recherche, la poursuite et la répression de la fraude au domicile relèvent déjà des tâches du contrôleur du logement social et de l'inspecteur du logement. Or, des mesures drastiques supplémentaires sont prévues. Une première modification consiste à faciliter l'échange des données qui peuvent démontrer une fraude au domicile entre, d'une part, les inspecteurs du logement et les contrôleurs et les sociétés de logement social et, d'autre part, les inspecteurs du logement et les contrôleurs et les autorités locales, régionales et fédérales. Une deuxième modification du Code flamand du logement porte sur la procédure administrative de la répression de la fraude au domicile.

Selon la partie requérante, ces nouvelles mesures supplémentaires ne sont pas raisonnablement justifiées à la lumière de l'objectif poursuivi. Si le législateur décrétaal a pu considérer que la fraude au domicile était l'une des formes majeures de fraude au logement social, il ressort toutefois des éléments disponibles que la fraude au domicile n'est pas une problématique d'une ampleur telle que de nouvelles mesures supplémentaires seraient justifiées. Malgré les possibilités supplémentaires en vue de lutter contre la fraude au domicile, seuls 35 dossiers de fraude au domicile sont traités par an; la disproportion est évidente.

La disproportion est d'autant plus importante qu'avant de prendre les nouvelles mesures, les instruments existants n'ont pas été évalués, de sorte qu'il n'existe pas d'éléments valables sur la base desquels les mesures existantes peuvent et doivent être optimisées. Le législateur décrétaal affirme à tort que les mesures attaquées sont une simple optimisation des instruments existants sans reconnaître qu'il s'agit de mesures supplémentaires dont la nécessité n'est pas démontrée.

A.4. L'ASBL « Liga voor Mensenrechten » souhaite intervenir dans la procédure et considère que son intervention est recevable, tant en ce qui concerne son intérêt qu'en ce qui concerne les délais.

A.5.1.1. La partie intervenante complète le premier moyen de la partie requérante par des références à l'article 22 de la Constitution, à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, au décret du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement (ci-après : le décret sur l'égalité des chances) et au principe de légalité.

Selon la partie intervenante, le logement est directement lié au droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance, tel qu'il est garanti par les articles 10, 11 et 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, le logement d'une personne constitue le cadre matériel dans lequel ces droits peuvent être exercés. Le logement social tend à réaliser effectivement le droit à un logement décent pour les personnes les plus défavorisées.

Un régime de logement social implique un traitement distinct de personnes sur la base de leur patrimoine, de sorte que la Cour doit également tenir compte du décret sur l'égalité des chances lors de son examen. Le patrimoine est une « caractéristique de protection » au sens de l'article 16, § 3, du décret sur l'égalité des chances, et l'article 20, alinéa 1er, 6°, de ce décret interdit toute forme de discrimination tant dans le secteur public que dans le secteur privé, en ce compris les organes publics, dans le domaine de l'offre, de l'accès, de la fourniture et de l'utilisation de biens et de services qui sont publiquement disponibles, contre rémunération ou non, en ce compris le logement. L'article 26 du décret sur l'égalité des chances autorise l'adoption ou le maintien de mesures spécifiques temporaires afin de compenser une inégalité manifeste sur le plan du patrimoine, à condition que ces mesures soient objectivement justifiées par un but légitime et que les moyens pour atteindre cet objectif soient adéquats et nécessaires.

En vertu du principe de légalité, le législateur doit fixer les éléments essentiels de toutes les mesures dont la mise en œuvre est confiée à un autre pouvoir. Le décret attaqué du 14 octobre 2016 fixe le plafond de revenus dont le dépassement donne lieu à résiliation, plafond exprimé en un pourcentage par rapport au plafond de revenus pour bénéficier d'un logement social. Or, les éléments essentiels que le législateur décrétaal doit fixer sont non seulement le pourcentage de dépassement autorisé, mais également le plafond de revenus pour bénéficier d'un logement social et le mode de calcul des plafonds de revenus et du dépassement. Tel est spécialement le cas pour la fixation de la composition du ménage et ses conséquences sur les plafonds de revenus. Le décret attaqué ne fixe pas ces éléments essentiels, qui sont exclusivement réglés par des arrêtés d'exécution. Pour le surplus, le principe de légalité exige que le décret attaqué soit établi en des termes précis,

clairs et offrant la sécurité juridique et satisfasse aux exigences de qualité en matière de prévisibilité, de précision et de clarté, d'autant que le décret attaqué s'adresse en particulier aux personnes démunies et aux personnes socialement les plus faibles. Le décret attaqué ne satisfait pas à ces exigences de qualité.

A.5.1.2. Le Gouvernement flamand observe, en premier lieu, que la partie intervenante invoque trois normes juridiques supplémentaires, à savoir le droit au respect de la vie privée et familiale, garanti par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, le principe de non-discrimination sur la base du patrimoine, garanti par l'article 20, alinéa 1er, 6°, *juncto* l'article 16, § 3, du décret sur l'égalité des chances, et le principe de légalité, garanti par les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution et par l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il est toutefois de jurisprudence constante de la Cour qu'une intervention est irrecevable si elle contient un moyen nouveau. Dans la mesure où le mémoire en intervention invoque la violation de l'article 22 de la Constitution, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, du décret sur l'égalité des chances et du principe de légalité, celui-ci est irrecevable.

L'intervention est également irrecevable en ce qu'il est demandé d'exercer un contrôle du décret attaqué au regard du décret sur l'égalité des chances. En effet, ce décret ne constitue pas une norme juridique supérieure au regard de laquelle la Cour peut exercer un contrôle et se trouve, dans la hiérarchie des normes, au même niveau que les dispositions attaquées.

A.5.2.1. La partie intervenante complète le deuxième moyen par une référence aux articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et aux articles 2, (a), 6, 13 et 22 de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. L'article 6 attaqué confère aux contrôleurs, à l'inspection du logement et à divers fonctionnaires de différents niveaux de pouvoir une habilitation étendue afin d'échanger des informations jugées utiles à la lumière de leurs compétences respectives en vue de la lutte contre la fraude au domicile. L'information en question porte sur le logement des personnes physiques identifiées ou identifiables et contient nécessairement des données relatives à leur adresse, étant donné que cette réglementation porte sur la fraude au domicile. Le traitement de données à caractère personnel consistant à transmettre des informations aux instances, autorités et bailleurs sociaux mentionnés dans le décret attaqué constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale.

Pour qu'une ingérence dans le droit au respect de la vie privée soit admissible, il faut que celle-ci soit nécessaire en vue d'atteindre un but légitime précis, ce qui implique notamment qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les effets de la mesure pour la personne concernée et les intérêts de la collectivité. Selon la partie intervenante, la référence à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 8 avril 2014 confirme que la Cour doit examiner si le décret attaqué est nécessaire dans une société démocratique et s'il est raisonnablement proportionné au but poursuivi, et en particulier s'il n'affecte pas de manière disproportionnée le droit au respect de la vie privée. Selon la partie intervenante, le décret attaqué n'est pas raisonnablement proportionné au but poursuivi : les dossiers de fraude au domicile sont trop peu nombreux pour justifier les mesures drastiques; les possibilités de contrôle et d'application existantes n'ont pas été évaluées; le traitement des données ne vise pas à lutter contre la criminalité grave; il n'existe pas de règles claires et précises concernant la portée et l'application du décret attaqué prévoyant des exigences minimales; il n'existe pas de lien entre les données à collecter et le but poursuivi; et le décret attaqué ne contient pas de garanties concernant l'accès aux données, le délai de conservation et la protection et la sécurisation des données.

Selon la partie intervenante, le décret attaqué va donc au-delà de ce qui est strictement nécessaire, raisonnable et proportionné pour atteindre le but poursuivi. Il fait de l'inspection du logement un prolongement des services de renseignement et de sécurité et l'on peut se poser des questions quant au fait que les personnes socialement les plus faibles sont considérées comme des suspects potentiels et risquent d'être soumises à un contrôle de police permanent. La section de législation du Conseil d'Etat s'est interrogée elle aussi sur la proportionnalité du décret attaqué.

A.5.2.2. Le Gouvernement flamand relève qu'en ce qui concerne le deuxième moyen, la partie intervenante invoque à titre complémentaire la violation des articles 2, (a), 6, 13 et 22 de la directive 95/46/CE et des articles 7, 8 et 52 de la Charte. La partie intervenante étend le recours originaire de la partie requérante en soulevant un nouveau moyen, ce qui n'est toutefois pas autorisé. Même si la Cour devait estimer que la référence à la directive 95/46/CE est recevable, le Gouvernement flamand fait valoir que la directive précitée a de toute

manière été transposée par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Le législateur décréto flamand respecte cette loi fédérale de transposition et n'y déroge en l'espèce d'aucune manière.

A.6.1.1. En ce qui concerne le premier moyen, le Gouvernement flamand estime que les dispositions attaquées ne violent pas l'obligation de *standstill*. En effet, lorsqu'elle contrôle une norme au regard de l'obligation de *standstill*, la Cour doit faire preuve d'une grande réserve. Le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu lorsqu'il met en œuvre les droits socio-économiques inscrits à l'article 23 de la Constitution et cette liberté d'appréciation est justifiée par le constat que la réalisation des droits socio-économiques et le rythme auquel elle s'opère sont fortement liés à des choix politiques et des jugements d'opportunité et dépendent de facteurs économiques souvent complexes. La mise en œuvre de droits socio-économiques exige des moyens publics considérables et le législateur est mieux placé que le juge pour déterminer comment les moyens publics disponibles doivent être répartis entre les politiques socio-économiques comme les soins de santé, le logement, l'enseignement, etc. Dans une démocratie, c'est en premier lieu au législateur qu'il appartient de déterminer les priorités de la politique socio-économique. Il convient dès lors de faire preuve de réserve sur le plan juridique lorsqu'il s'agit de contrôler la législation au regard de l'obligation de *standstill*.

A.6.1.2.1. Selon le Gouvernement flamand, le niveau de protection existant n'est pas sensiblement diminué. Le groupe des locataires sociaux dont la sécurité de logement est affectée par l'instauration de contrats de bail temporaires est extrêmement réduit et même pour ce petit groupe de locataires sociaux, il ne saurait être question d'un recul considérable. En effet, les mesures attaquées ne s'appliquent pas aux locataires sociaux occupants; seuls les locataires qui signent un contrat de bail social à partir du 1er mars 2017 entrent dans le champ d'application du nouveau régime. En ce qui concerne les nouveaux locataires sociaux, le Gouvernement flamand estime qu'il n'est porté atteinte à leur droit à la sécurité de logement que si leur contrat temporaire n'est pas prolongé au moment de son expiration au motif qu'à ce moment, ils ne remplissent plus les conditions en matière de nécessité de logement ou d'occupation. Les locataires qui continuent à satisfaire à ces conditions conservent ainsi une sécurité de logement dans le nouveau système; en effet, leur contrat temporaire est prolongé automatiquement et ce, chaque fois pour une durée de trois ans.

Ce n'est qu'à l'égard des nouveaux locataires sociaux qui, à l'expiration de leur contrat de bail, ne satisfont plus à la double condition de la nécessité de logement et d'une occupation respectueuse des règles qu'il pourrait être affirmé que leur sécurité de logement est diminuée par rapport à la situation antérieure. En règle générale, le bailleur pourra résilier leur contrat de bail à la fin du contrat. Mais selon le Gouvernement flamand, pour ces locataires non plus, il ne saurait être question d'une réduction considérable du niveau de protection.

En premier lieu, dans l'ancien système, les locataires sociaux n'avaient pas davantage de sécurité de logement absolue lorsqu'ils ne satisfaisaient plus aux conditions en matière de nécessité de logement et d'occupation. Par ailleurs, certains motifs de résiliation pouvaient être invoqués à tout moment par le bailleur, et donc pas seulement après neuf ans.

En deuxième lieu, le législateur décréto a prévu une double exception lorsqu'un contrat de bail devrait être résilié en raison d'un revenu trop élevé des locataires. Les deux exceptions portent sur le cas spécifique dans lequel le revenu des locataires dépasse le plafond de revenus de 125 % du fait que le revenu d'un locataire de la catégorie c est également pris en compte. Les locataires de la catégorie c sont des locataires sans droit propre au logement qui cohabitent de manière durable avec des personnes qui ont, quant à elles, un droit propre à une habitation sociale de location, comme les enfants majeurs résidents.

En troisième lieu, il convient d'observer qu'un locataire dont le revenu est trop élevé et dont le contrat a été résilié pour cette raison peut demander au bailleur de retirer cette résiliation. Ce retrait peut être demandé dans trois cas. Par ces trois possibilités de retrait, le législateur décréto a voulu garantir qu'il soit tenu compte des circonstances concrètes de la situation de chaque locataire.

En quatrième lieu, lorsqu'un bailleur social n'accède pas à la demande de retrait de la résiliation, le locataire peut introduire un recours auprès du contrôleur. A son tour, la décision du contrôleur peut faire l'objet d'un recours auprès des juridictions administratives.

Enfin, le Gouvernement flamand souligne que les locataires sociaux dont le revenu est trop élevé ou qui habitent dans un logement sous-occupé bénéficient quoi qu'il en soit, dans une large mesure, de la sécurité de logement dans le nouveau système également. En effet, ils bénéficient toujours du droit à un contrat de bail de

neuf ans et ont, en outre, droit à des prolongations de trois ans tant qu'ils remplissent les conditions en matière de nécessité de logement et de degré d'occupation. La substance de leur droit à un logement décent n'est pas affectée. Les locataires sociaux qui ne satisfont plus aux conditions de nécessité de logement ou d'occupation bénéficient à tout le moins de la sécurité de logement dans la même mesure que les locataires actifs sur le marché privé, dont les contrats sont même souvent de plus courte durée. La sécurité de logement des locataires sociaux n'est dès lors en aucun cas inférieure à celle des locataires privés.

Le Gouvernement flamand observe, en outre, que la très faible diminution de la sécurité de logement des locataires sociaux plus aisés représente un énorme pas en avant pour la sécurité de logement des personnes moins aisées qui se trouvent actuellement sur la liste d'attente et sont donc *de facto* obligées de louer sur le marché privé. Afin de veiller à ce que les logements sociaux restent réservés à ceux qui en ont vraiment besoin, et tant qu'ils en ont besoin, le législateur décrétole a jugé nécessaire de mettre dorénavant les logements sociaux de location temporairement à disposition et de prévoir des contrôles réguliers des conditions de nécessité de logement et d'occupation. Il appartient au législateur décrétole d'apprécier si, compte tenu des limitations budgétaires, un changement de politique en matière d'allocation des habitations sociales de location disponibles est nécessaire pour garantir le droit fondamental à un logement décent pour chacun, et spécialement pour les plus démunis. Par ailleurs, cette allocation de logements sociaux disponibles va de pair avec une augmentation du nombre d'habitations sociales de location en Flandre. En attribuant les habitations sociales de location existantes d'une manière plus adéquate et juste, d'une part, et en réalisant de nouvelles habitations sociales de location, d'autre part, le décret attaqué entend résorber les listes d'attente dans un délai réaliste.

Pour conclure, le Gouvernement flamand fait valoir que les dispositions attaquées affectent uniquement la sécurité de logement d'un groupe limité de locataires sociaux qui ne constitue pas, quoi qu'il en soit, le groupe cible prioritaire de la politique flamande en matière de logement social. Ce groupe de locataires sociaux continue de bénéficier toutefois, lui aussi, d'un haut degré de sécurité de logement qui, dans la pratique, diffère à peine de la sécurité de logement dont bénéficiaient les locataires sociaux ayant un revenu trop élevé ou ayant un logement sous-occupé dans l'ancien système, et d'une sécurité au moins égale à la sécurité de logement dont bénéficient les locataires sur le marché privé. Par conséquent, les dispositions attaquées ne constituent pas un recul significatif du niveau de protection du droit à un logement décent. Au contraire, les dispositions attaquées ont pour effet d'augmenter la sécurité de logement pour les personnes réellement « en nécessité de logement », qui appartiennent effectivement au groupe cible prioritaire de la politique flamande en matière de logement social, mais qui devaient malgré tout s'adresser au marché privé en raison des longues listes d'attente pour les logements sociaux.

A.6.1.2.2. Selon la partie requérante, la référence que le Gouvernement flamand a faite aux trois cas dans lesquels le locataire peut demander au bailleur de retirer la résiliation pour démontrer que la sécurité de logement n'est pas affectée de manière significative ne peut être admise. Il est imposé une lourde charge de la preuve au locataire lorsqu'il doit démontrer qu'il a demandé sa pension ou qu'il atteindra l'âge légal de la pension au plus tard trois ans après l'expiration du contrat de bail et qu'en conséquence, son revenu ne dépassera pas le plafond de 125 %. Par ailleurs, l'on peut se demander si, au regard des changements actuels et attendus de la politique fédérale en matière de pension, les locataires seront encore en mesure de prouver que leur future pension ne dépassera pas le plafond de revenus dans les trois ans à venir.

De surcroît, le Gouvernement flamand ne peut sérieusement soutenir que le recul considérable du droit fondamental à un logement décent n'affecterait qu'un groupe limité de locataires. A terme, tous les contrats de bail seront des contrats à durée déterminée. La circonstance qu'il n'est pas touché aux contrats de bail en cours des locataires occupants n'y change rien.

Selon la partie requérante, la thèse du Gouvernement flamand selon laquelle, même pour les nouveaux locataires sociaux, seule une infime minorité subira une diminution de la sécurité de logement confirme également l'absence d'efficacité et donc l'absence de nécessité de porter atteinte à la sécurité de logement des nouveaux locataires sociaux. Afin d'apprécier la réduction considérable du niveau de protection, il ne s'agit pas de connaître l'importance du groupe cible potentiel qui perdra sa sécurité de logement au plus tôt à partir de 2026, mais bien de connaître l'importance du groupe qui risque, même après 2026, de perdre la sécurité de logement garantie. Il s'agit en principe de tous les locataires sociaux qui concluent un contrat de bail social à partir du 1er mars 2017, de sorte qu'à terme, la baisse de la sécurité de logement sera très importante. Le simple fait de prévoir une faculté de retrait de la résiliation et une possibilité de recours n'offre pas davantage une protection adéquate ou un contrepois aux dispositions attaquées. Il n'est pas tenu compte de la position vulnérable du locataire social.

A.6.1.2.3. Le Gouvernement flamand répond que la partie requérante et la partie intervenante se méprennent sur le contenu du principe de la sécurité de logement. Ce principe n'implique pas de droit à un contrat de bail social à durée indéterminée et n'offre aux locataires sociaux aucune garantie à vie d'un logement social qui demeure identique. Rien n'empêche le législateur décréteil de réaliser le principe de la sécurité de logement d'une autre manière qu'il estime plus opportune. Si le législateur décréteil estime qu'un système de contrat de bail à durée indéterminée ne lui permet pas de répondre suffisamment aux besoins de toutes les personnes en nécessité de logement, il doit avoir la possibilité de changer de système.

Ensuite, selon le Gouvernement flamand, la partie requérante et la partie intervenante surestiment la portée du principe de la sécurité de logement. Ce principe s'applique uniquement aux personnes qui ont droit à un logement social, en d'autres termes aux personnes qui satisfont aux conditions de nécessité de logement et de degré d'occupation. Un locataire social qui ne satisfait plus à la condition de nécessité de logement ne peut plus prétendre à un logement social ni à la sécurité de logement.

Par ailleurs, selon le Gouvernement flamand, le principe de la sécurité de logement ne constitue qu'un seul élément de la réalisation du droit à un logement décent. Pour que ce droit fondamental puisse être effectivement réalisé, d'autres éléments doivent également être présents. Un de ces autres éléments consiste en ce que les logements sociaux doivent être attribués à ceux qui ont véritablement besoin d'un logement social et adéquat. Le législateur décréteil ne pourrait pas réaliser le droit à un logement décent s'il ne se souciait que de la sécurité de logement des locataires sociaux sans avoir égard aux autres éléments de ce droit fondamental, comme le fait de veiller à ce que toutes les personnes « en nécessité de logement » reçoivent un logement social adapté.

Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand reconnaît que le montant d'une pension sera toujours une estimation. Si, à l'avenir, des problèmes devaient se poser sur le terrain dans le cadre de la mise en œuvre pratique de cette règle, il conviendrait d'adopter les mesures nécessaires pour garantir la sécurité juridique des locataires sociaux. Quoi qu'il en soit, les problèmes hypothétiques qui pourraient se poser dans le cadre de la mise en œuvre pratique des dispositions attaquées ne sont pas de nature à affecter leur constitutionnalité. En outre, le fait que les services publics fédéraux manquent à leurs devoirs, par exemple pour le calcul des pensions, ne pourrait être reproché au législateur décréteil.

A.6.1.3. Même si la Cour estime que les dispositions attaquées constituent un recul significatif de la protection du droit à un logement décent, il convient néanmoins, selon le Gouvernement flamand, de considérer que ce recul est raisonnablement justifié par des objectifs légitimes d'intérêt général. Les contrats de bail social temporaires et le contrôle du critère du besoin en logement des locataires et du niveau d'occupation des logements permettent de faire en sorte que les habitations sociales de location restent réservées à ceux qui en ont réellement besoin, tant qu'ils en ont besoin. Avant le décret modificatif du 14 octobre 2016, tel n'était pas le cas.

La mesure consistant à prévoir des contrats de bail social temporaires et des contrôles du critère du besoin en logement et du niveau d'occupation est adéquate pour réaliser l'objectif précité. Eu égard aux longues listes d'attente pour les habitations sociales de location et aux moyens budgétaires limités de l'autorité flamande, le législateur décréteil flamand ne peut pas accepter qu'une partie des logements sociaux de location disponibles soit occupée par des personnes qui n'en ont plus besoin. Enfin, le législateur décréteil a tout fait pour empêcher que les mesures attaquées aillent au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre leur objectif. Les contrats temporaires sont, en outre, entourés de suffisamment de garanties pour veiller à ce que les droits d'autrui ne soient pas limités plus qu'il ne faut. Premièrement, les contrats de bail social ne sont plus à durée indéterminée, mais ils sont encore de longue durée. Deuxièmement, le bailleur ne peut résilier le contrat que si le locataire dépasse le plafond de revenus d'au moins 25 %. Par cette marge, le législateur décréteil tente, d'une part, d'éviter le piège à l'emploi et, d'autre part, de s'assurer que les locataires qui doivent quitter leur logement social disposent de moyens financiers suffisants pour trouver un logement sur le marché privé. Troisièmement, le législateur décréteil a prévu une double exception lorsqu'il convient de résilier le contrat en raison d'un revenu trop élevé. Quatrièmement, la possibilité de résiliation pour cause de sous-occupation ne peut être appliquée que lorsque le locataire refuse ou a refusé au moins deux offres de logement adaptées à la nouvelle composition de son ménage dans le même environnement. Cinquièmement, le délai de préavis que le bailleur doit respecter est de six mois. Sixièmement, le locataire dont le contrat a été résilié a, dans certains cas, le droit de demander au bailleur de retirer la résiliation. Septièmement, le législateur décréteil a pleinement respecté le principe de

confiance en n'appliquant le nouveau système qu'aux contrats de bail social conclus à partir du 1er mars 2017. Il n'est pas porté atteinte aux attentes légitimes des locataires sociaux occupants.

Le Gouvernement flamand conclut que la baisse de la protection du droit à un logement décent, à supposer qu'elle soit significative, est de toute façon justifiée. Par ailleurs, le passage à des contrats de bail social temporaires a déjà été réalisé en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale.

A.6.1.4.1. En ce qui concerne la deuxième branche du premier moyen, le Gouvernement flamand fait valoir que le principe d'égalité n'est pas violé. Selon le Gouvernement flamand, la lecture de l'article 97bis, § 3, alinéa 2, du Code flamand du logement faite par la partie requérante est erronée. Le législateur décrétaal n'a pas entendu établir une distinction entre les locataires sociaux selon qu'ils se trouvent encore dans la période initiale de neuf ans prévue par leur contrat ou dans une période de prolongation de trois ans. Par la locution « une seule fois », le législateur décrétaal n'a nullement voulu empêcher que les locataires sociaux dont le revenu redescend en dessous du plafond de 125 % obtiennent une nouvelle prolongation de leur contrat de bail. Le législateur décrétaal a uniquement voulu exclure qu'il soit fait usage de façon répétée du motif d'exception visé à l'article 97bis, § 3, alinéa 2, du Code flamand du logement. La simple circonstance qu'un contrat de bail social ait un jour été prolongé par application du motif d'exception contenu dans l'article 97bis, § 3, alinéa 2, du Code flamand du logement n'exclut pas une prolongation subséquente pour d'autres motifs.

A.6.1.4.2. En réponse à cette argumentation du Gouvernement flamand, la partie requérante observe que le Gouvernement flamand ne tente même pas de réfuter son interprétation sur la base de textes. Par l'interprétation selon laquelle le caractère unique de la prolongation signifie une prolongation unique sur cette base, le Gouvernement flamand ajoute un élément au texte de l'article 97bis, § 3, alinéa 2, du Code flamand du logement qui ne s'y trouve pas. L'interprétation du Gouvernement flamand est donc contraire au texte de la disposition attaquée.

Face à un décret susceptible de plusieurs interprétations, le juge doit certes choisir l'interprétation la plus conforme à la Constitution, mais sans aller jusqu'à interpréter le décret dans un sens contraire au texte décrétaal. La seule sanction adéquate est l'annulation de la disposition par la Cour.

A.6.1.4.3. Le Gouvernement flamand relève que le constat que l'alinéa 2 de l'article 97bis, § 3, du Code flamand du logement se réfère à une durée contractuelle de neuf ans s'explique par le fait qu'il suit l'alinéa 1er, qui se base également sur une durée contractuelle de neuf ans. Ce n'est qu'à l'alinéa 5 du paragraphe 3 qu'il est question de la prolongation du bail de trois ans. La règle contenue dans l'alinéa 1er et l'exception à cette règle contenue dans l'alinéa 2 doivent être lues en combinaison avec l'alinéa 5. L'exception prévue par l'alinéa 2 s'applique également lorsque, par application de l'alinéa 5, le bail a déjà été prolongé auparavant de trois ans. Pareille lecture est également conforme à l'intention du législateur décrétaal flamand, étant donné que les travaux préparatoires ne permettent pas de déduire que le législateur décrétaal aurait voulu limiter l'exception contenue dans l'alinéa 2 au cas où le locataire social est lié à son bail originaire de neuf ans et qu'il n'aurait pas voulu l'étendre aux contrats triennaux subséquents.

A.6.2.1. Quant au deuxième moyen, le Gouvernement flamand fait valoir que la portée de l'échange d'informations est expressément limitée. L'éventuelle information obtenue ou recueillie à la demande de l'autorité judiciaire peut uniquement être communiquée moyennant l'autorisation expresse de cette autorité. Si des informations ont donc été recueillies à la suite d'une mesure d'instruction réalisée à la demande expresse d'une autorité judiciaire, cette autorité doit donner son autorisation avant que l'information puisse être communiquée. Ensuite, l'instance qui obtient l'information ne peut l'utiliser qu'en vue de la mise en œuvre de la mission légale dont elle est chargée. De surcroît, les informations communiquées par les autres services de la Région flamande, la Communauté flamande, les provinces, les communes, les associations intercommunales et les bailleurs sociaux aux inspecteurs du logement et contrôleurs ne peuvent porter atteinte à l'application de l'article 44/1 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

Par la disposition attaquée, le législateur décrétaal entend instaurer dans le Code flamand du logement un régime analogue à celui qui est prévu par les articles 54 et 55 existants du Code pénal social. Afin de permettre une lutte coordonnée contre la fraude sociale, une bonne collaboration entre les services d'inspection est en effet indispensable. La recherche, la poursuite et la répression de la fraude au domicile relèvent certes déjà des tâches

des inspecteurs du logement et des contrôleurs en matière de logement social, mais, dans la pratique, il s'est avéré que ces tâches sont difficiles à accomplir et exigent beaucoup de temps.

Le Gouvernement flamand constate que le régime attaqué ne constitue pas une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale. En effet, le régime attaqué n'implique pas une extension des pouvoirs d'instruction des instances entre lesquelles des informations peuvent être échangées. L'échange d'informations porte uniquement sur des données que les instances concernées peuvent actuellement déjà obtenir dans les limites de leurs pouvoirs d'investigation et compte tenu du cadre légal en vigueur relatif au traitement des données à caractère personnel. Les instances concernées ne reçoivent pas de blanc-seing pour collecter des informations dans le seul but de les transmettre par la suite, ces instances n'étant en principe pas compétentes pour obtenir ces informations. En cas d'obtention fautive ou illicite des informations concernées, le justiciable conserve la possibilité de contester la collecte de ces informations auprès de la juridiction compétente. En outre, le régime attaqué n'étend pas les possibilités du destinataire d'utiliser l'information reçue. L'instance qui reçoit l'information peut uniquement l'utiliser en vue d'exercer la mission légale dont elle est chargée. L'autorité qui fournit l'information doit vérifier si l'information demandée est effectivement pertinente et utile pour la mission légale de celui qui la reçoit.

Le régime de l'échange d'informations a, selon le Gouvernement flamand, également pour effet que l'information que l'autorité détient déjà ne doit pas à nouveau être obtenue auprès du justiciable par une autre autorité publique. L'échange d'informations est de nature à diminuer, et non pas à augmenter, le nombre d'interventions, ce qui implique qu'il s'agit d'une optimisation des instruments existants et non d'une nouvelle mesure drastique, comme l'affirme la partie requérante.

A.6.2.2. Quant à la réplique du Gouvernement flamand, la partie requérante constate que celui-ci ne répond pas à la critique selon laquelle les mesures attaquées ne sont pas nécessaires et sont, en outre, disproportionnées. Il n'existe dès lors pas de fondement matériel suffisant pour justifier des mesures encore plus radicales, méconnaissant les droits fondamentaux invoqués.

A.6.2.3. Le Gouvernement flamand constate que le raisonnement de la partie requérante est bancal. Le fait que, dans le passé, le nombre de dossiers de fraude au domicile était limité ne signifie pas que, dans la pratique, la fraude au domicile soit rare. L'absence de dossiers s'explique par le manque d'efficacité au niveau de la recherche et de la répression de la fraude au domicile.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1. L'ASBL « Vlaams Huurdersplatform », partie requérante, demande l'annulation des articles 6, 4°, 39, 1°, 40 et 42 du décret flamand du 14 octobre 2016 modifiant divers décrets relatifs au logement (ci-après : le décret du 14 octobre 2016).

B.2.1. Par le décret attaqué, le législateur décréte vise tant à apporter des adaptations juridiques et techniques qu'à apporter des changements de fond au décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement (ci-après : le Code flamand du logement) :

« Les adaptations juridiques et techniques tendent à permettre une application plus souple des décrets concernés, sans toucher aux grands principes, concepts et objectifs. Les adaptations de fond apportées aux décrets visés participent de l'optimisation et de l'actualisation de la réglementation du logement.

[...]

Les modifications apportées aux articles relatifs au bail social concernent la lutte contre la fraude au domicile dans le logement social, l'introduction de contrats temporaires et enfin la lutte contre les nuisances en matière de logement » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 814/1, p. 3).

« Le Code flamand du logement est en quelque sorte la Constitution de la politique du logement en Flandre. Il en définit le cadre. Le principe de base du Code flamand du logement est que chaque citoyen a droit à un logement décent. Ce droit à un logement conforme à la dignité humaine ne se réduit pas au simple fait d'avoir un toit sur la tête. L'autorité doit s'efforcer de garantir à chacun une sécurité de logement suffisante, dans un logement de bonne qualité, adapté à sa situation personnelle et à celle de son ménage. Le logement doit être situé dans un environnement décent et doit également être accessible à un prix abordable » (*ibid.*, p. 10).

Le législateur décrétoal entend dès lors réserver les logements sociaux de location aux personnes qui en ont le plus besoin, aussi longtemps que nécessaire.

Pour permettre d'atteindre ces objectifs, le décret du 14 octobre 2016 prévoit plusieurs mesures, parmi lesquelles des baux temporaires, la résiliation du bail social pour sous-occupation et une lutte plus vigoureuse contre la fraude au domicile.

B.2.2. L'article 6, 4°, attaqué, du décret du 14 octobre 2016 dispose :

« Dans l'article 2 du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, modifié en dernier lieu par le décret du 4 avril 2014, les modifications suivantes sont apportées :

[...]

4° il est ajouté un § 6 et un § 7, rédigés comme suit :

‘ § 6. Lorsqu'ils l'estiment nécessaire, les inspecteurs du logement, visés à l'article 20, § 2, ou les fonctionnaires de surveillance, visés à l'article 29bis, communiquent les informations obtenues lors de leur examen à tous les fonctionnaires chargés du contrôle sur une autre législation ou de l'application d'une autre législation, lorsque ces informations peuvent les concerner lors de l'exercice du contrôle dont ils sont chargés ou pour l'application d'une autre législation. Les inspecteurs du logement, visés à l'article 20, § 2, ou les fonctionnaires de surveillance, visés à l'article 29bis, peuvent également communiquer ces

informations aux bailleurs sociaux, visés au paragraphe 1er, alinéa premier, 22°, lorsqu'ils l'estiment nécessaire.

Les informations obtenues lors de l'exercice des obligations, prescrites par l'autorité judiciaire, ne peuvent être communiquées qu'après autorisation explicite de l'autorité judiciaire.

Les fonctionnaires chargés du contrôle sur une autre législation ou de l'application d'une autre législation, et les bailleurs sociaux, visés au paragraphe 1er, alinéa premier, 22°, ne peuvent utiliser les informations, obtenues en vertu de ce paragraphe, que pour l'exercice de toutes les missions dont ils sont chargés.

§ 7. Sans préjudice de l'application de l'article 44/1 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, tous les services de la Région flamande, la Communauté flamande, les provinces, les communes, les associations auxquelles ils appartiennent et les bailleurs sociaux, visés au paragraphe 1er, alinéa premier, 22°, fournissent aux inspecteurs du logement, visés à l'article 20, § 2, et aux fonctionnaires de surveillance, visés à l'article 29bis, à leur demande, toutes les informations que ces derniers estiment nécessaires pour le contrôle sur la législation dont ils sont chargés. Ils fournissent des informations sur tous les porteurs d'informations et donnent des copies dans n'importe quelle forme. Les informations et les copies sont fournies gratuitement.

Les informations et les porteurs d'informations, rassemblés lors de l'exercice des obligations, prescrites par l'autorité judiciaire, ne peuvent être communiqués qu'après autorisation explicite de l'autorité judiciaire.

Les inspecteurs du logement, visés à l'article 20, § 2, et les fonctionnaires de surveillance, visés à l'article 29bis, ne peuvent utiliser les informations, obtenues en vertu de ce paragraphe, que pour l'exercice de toutes les missions relatives à la surveillance dont ils sont chargés. ' ».

B.2.3. L'article 39, 1°, attaqué, du décret du 14 octobre 2016 dispose :

« Dans l'article 92 du même décret, remplacé par le décret du 15 décembre 2006 et modifié par le décret du 31 mai 2013, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le paragraphe 1er, alinéa premier, 3°, la phrase ' A la fin de la période d'essai, le contrat de location est continué sous forme d'un contrat de location de durée indéterminée; ' est abrogée; ».

B.2.4. L'article 40, attaqué, du décret du 14 octobre 2016 dispose :

« Dans le même décret, modifié en dernier lieu par le décret du 3 juillet 2015, il est inséré un article 97bis, rédigé comme suit :

' Art. 97bis. § 1. Le présent article ne s'applique pas aux contrats de location conclus par des offices de location sociale.

§ 2. Les contrats de location conclus à partir de la date déterminée par le Gouvernement flamand, ont une durée de neuf ans.

Lorsque le contrat de location a trait à un logement dont le bailleur dispose pendant moins de neuf ans, la durée du contrat de location s'élève à la période dont le bailleur dispose.

Le Gouvernement flamand peut accorder des exceptions quant à la durée du contrat de location, entre autres pour l'hébergement provisoire de ménages en situation d'urgence ou en attente d'un logement adapté ou en cas de rénovation prévue du logement concerné.

Par dérogation à l'alinéa premier, un contrat de location est conclu pour une durée illimitée lorsque le locataire, visé à l'article 2, § 1er, alinéa premier, 34°, a) et b) conclut un nouveau contrat de location suite à un déménagement vers une autre habitation sociale de location du même bailleur, ou d'un autre bailleur dans le cadre d'un projet de rénovation, à condition que le contrat de location initial soit entré en vigueur avant la date visée à l'alinéa premier.

Lorsqu'un locataire dont le contrat de location initial est conclu après la date visée à l'alinéa premier, conclut un nouveau contrat de location suite à un déménagement vers une autre habitation sociale de location du même bailleur, la durée de ce dernier contrat de location, majorée de la durée du contrat de location initi[al], ne peut excéder neuf ans ou neuf ans, majoré de la période d'une période de prolongation entamée, étant entendu que le nouveau contrat de location a une durée minimale de trois ans.

§ 3. Le contrat de location prend fin à l'expiration de la période de neuf ans lorsque la moyenne arithmétique du revenu du locataire, visé à l'article 2, § 1er, alinéa premier, 34°, qui est pris en compte lors des trois dernières adaptations annuelles du loyer s'élève à au moins 125 % du revenu minimum applicable lors des trois derniers ajustements annuels du loyer.

Par dérogation à l'alinéa premier, la durée de neuf ans est prolongée une seule fois de trois ans lorsqu'un locataire tel que visé à l'article 2, § 1er, alinéa premier, 34°, c), réside dans l'habitation exclusivement lorsque la limite visée à l'alinéa premier est atteinte ou dépassée en prenant en compte son revenu.

Par dérogation aux alinéas premier et deux, la durée du contrat de location est prolongée chaque fois de trois ans lorsqu'un locataire, visé à l'article 2, § 1er, alinéa premier, 34°, c), dispense des soins de proximité tel que visé à l'article 2, 11°, du Décret sur les soins et le logement du 13 mars 2009 à un locataire ou bénéficie de ces soins assurés par un locataire, tel que visé à l'article 2, § 1er, alinéa premier, 34°, a) ou b), exclusivement lorsque la limite, visée à l'alinéa premier, est atteinte ou dépassée en prenant en compte le revenu du locataire, visé à l'article 2, § 1er, alinéa premier, 34°, c).

Lorsque la condition, visée à l'alinéa premier, est remplie, le bailleur notifie une résiliation moyennant un préavis de six mois dont le dernier jour coïncide avec la date d'échéance du contrat de location.

Lorsque la condition, visée à alinéa premier, n'est pas remplie, le contrat de location est prolongé automatiquement pour une durée de trois ans. Ensuite, le contrat de location est prolongé chaque fois de trois ans lorsque la condition, visée à l'alinéa premier, n'est pas remplie. Lorsque la condition, visée à l'alinéa premier, est remplie, le bailleur notifie une résiliation moyennant un préavis de six mois dont le dernier jour coïncide avec la date d'échéance d'une période prolongée.

Le locataire, visé à l'article 2, § 1er, alinéa premier, 34°, a) ou b), peut demander au bailleur de retirer la résiliation :

1° lorsqu'il démontre que le revenu actuel du locataire, visé à l'article 2, § 1er, alinéa premier, 34°, calculé sur trois mois consécutifs et extrapolé vers douze mois, précédant le commencement du délai de préavis, est inférieur au plafond de 125 %;

2° lorsqu'il démontre qu'il a demandé sa mise en retraite ou atteindra son âge légal de la retraite dans les trois ans de l'échéance du contrat de location et qu'il aura, suite à la mise en retraite, un revenu inférieur au plafond de 125 %;

3° lorsqu'il estime que le retrait de la résiliation est raisonnable pour des raisons de nécessité de logement.

§ 4. Le contrat de location prend fin à l'expiration de la période de neuf ans lorsque le locataire habite une habitation sous-occupée et refuse ou a refusé au moins deux offres d'une habitation adaptée à la nouvelle composition de son ménage dans le même environnement. Le bailleur notifie une résiliation moyennant un préavis de six mois dont le dernier jour coïncide avec la date d'échéance du contrat de location. Le Gouvernement flamand précise ce qu'on entend par ' habitation sous-occupée ' et par ' même environnement ' ainsi que les conditions auxquelles l'habitation offerte doit répondre.

Lorsque le locataire n'habite pas d'habitation sous-occupée ou lorsqu'il n'obtient aucune offre adaptée précédant le préavis, le contrat de location est automatiquement prolongé pour une durée de trois ans. Le contrat de location sera prolongé chaque fois de trois ans lorsque les conditions, visées à l'alinéa premier, ne sont pas remplies. Lorsque les conditions, visées à l'alinéa premier, sont remplies, le bailleur notifie une résiliation moyennant un préavis de six mois dont le dernier jour coïncide avec la date d'échéance d'une période prolongée.

Le locataire peut demander au bailleur de retirer la résiliation lorsque le locataire estime que le retrait de la résiliation est raisonnable pour des raisons de nécessité de logement.

§ 5. Lorsque la demande, visée au paragraphe 3, alinéa six, et au paragraphe 4, alinéa trois, n'est pas acceptée par le bailleur, le locataire peut introduire un recours auprès du contrôleur. Le Gouvernement flamand arrête les délais et la procédure d'introduction de la demande de retrait de la résiliation et du recours. ' ».

B.2.5. L'article 42, attaqué, du décret du 14 octobre 2016 dispose :

« Dans l'article 98 du même décret, modifié par les décrets des 15 décembre 2006, 21 novembre 2008 et 31 mai 2013, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le paragraphe 1er, alinéa premier, les mots ' conclu pour une durée indéterminée et ' sont abrogés;

2° dans le paragraphe 1er, il est inséré un alinéa entre les alinéas quatre et cinq, rédigé comme suit :

' Lorsque le contrat de location est résilié conformément à l'article 97bis, §§ 3 et 4, la date d'échéance du contrat de location ou de la prolongation du contrat de location vaut, par dérogation à l'alinéa deux, comme date de fin du contrat de location. ';

3° dans le paragraphe 1er, les alinéas existants sept et huit sont abrogés;

4° dans le paragraphe 3, alinéa premier, les mots ' Le bailleur ne peut terminer le contrat de location que ' est remplacé par le membre de phrase ' Sans préjudice de l'application de l'article 97bis, le bailleur peut résilier le contrat de location ';

5° au paragraphe 3, alinéa premier, il est ajouté un point 3°, rédigé comme suit :

' 3° lorsque le locataire a joui indûment de bénéfices accordés par les dispositions du présent titre, ou a été admis indûment à une habitation sociale de location sur la base de déclarations inexactes ou incomplètes, faites de mauvaise foi. ';

6° dans le paragraphe 3, alinéa deux, les mots ' en cas d'un défaut grave ou persistant ' sont remplacés par le membre de phrase ' dans les cas, visés à l'alinéa premier, 2° et 3°, ' ».

B.3. La partie requérante invoque deux moyens d'annulation à l'encontre des articles 6, 4°, 39, 1°, 40 et 42 du décret du 14 octobre 2016.

Le premier moyen est pris de la violation, par les articles 39, 1°, 40 et 42 du décret du 14 octobre 2016, des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution, combinés avec l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en ce que ces dispositions ont pour effet qu'à partir du 1er mars 2017, les baux sociaux à durée indéterminée sont remplacés par des baux sociaux temporaires.

Le second moyen est pris de la violation, par l'article 6, 4°, du décret du 14 octobre 2016, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 16 de la Convention relative aux droits de l'enfant, en ce

que l'article attaqué conférerait un pouvoir trop important aux contrôleurs, aux inspecteurs du logement et aux divers agents des différents niveaux de pouvoir, en ce qui concerne l'échange d'informations en vue de lutter contre la fraude au domicile.

En ce qui concerne les baux sociaux temporaires (articles 39, 1°, 40 et 42 du décret du 14 octobre 2016)

B.4.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution, combinés avec l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et est articulé en deux branches : la violation de l'obligation de *standstill*, d'une part, et celle du principe d'égalité, d'autre part.

B.4.2. La partie intervenante invoque la violation du droit au respect de la vie privée et familiale, garanti par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'interdiction de discrimination fondée sur la fortune, telle qu'elle est contenue dans l'article 20, alinéa 1er, 6°, du décret du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement (ci-après : décret sur l'égalité des chances), combiné avec l'article 16, § 3, du même décret, et du principe de légalité, tel qu'il est contenu dans les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution et dans l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Selon la partie intervenante, il existe en effet un lien direct entre le logement et le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance parce que le logement d'une personne représente les circonstances matérielles dans lesquelles les droits précités peuvent être exercés.

B.4.3. Le Gouvernement flamand fait valoir que l'intervention de l'ASBL « Liga voor Mensenrechten » est irrecevable en ce qu'elle contient de nouveaux moyens. En outre, l'intervention serait irrecevable en ce qu'elle solliciterait un contrôle du décret du 14 octobre 2016 au regard du décret sur l'égalité des chances.

B.4.4. Les griefs formulés par la partie intervenante ne peuvent être pris en considération que dans la mesure où ils se rattachent aux moyens formulés dans la requête. En effet, l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle interdit la

formulation de moyens nouveaux dans un mémoire en intervention. Etant donné que les griefs qui sont pris de la violation du droit au respect de la vie privée et familiale, de l'interdiction de discrimination fondée sur la fortune et du principe de légalité ne se rattachent pas au moyen pris, par la partie requérante, de la violation de l'obligation de *standstill* et du principe d'égalité, ces griefs sont irrecevables.

Le grief pris de la violation de l'interdiction de discrimination fondée sur la fortune est en outre irrecevable, en ce qu'il invite la Cour à contrôler le décret du 14 octobre 2016 au regard du décret sur l'égalité des chances. Conformément à l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour n'est pas compétente pour contrôler des dispositions décrétales au regard d'autres dispositions décrétales, qui ne sont pas des règles répartitrices de compétence.

L'obligation de standstill

B.5. Le premier moyen, en sa première branche, est pris de la violation de l'obligation de *standstill*, telle qu'elle est contenue dans l'article 23 de la Constitution, combiné avec l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en ce que le droit au logement des nouveaux locataires sociaux serait fortement limité. Le niveau de protection des nouveaux locataires sociaux reculerait même de manière significative sous deux aspects, étant donné que les baux à durée indéterminée sont remplacés par des baux temporaires et que les possibilités de résiliation des baux sociaux seraient étendues.

Selon la partie requérante, le droit au logement des nouveaux locataires sociaux devrait être minutieusement mis en balance avec le droit au logement des candidats-locataires qui ont besoin d'un logement décent et sont en attente d'un logement social. Le choix d'étendre l'accès aux logements sociaux pour les candidats-locataires qui ont besoin d'un logement décent, au détriment des locataires sociaux occupants, témoignerait d'un modèle de logement social minimaliste, alors que le modèle de logement maximaliste visé à l'article 4, § 2, du Code flamand du logement implique de créer, par la réalisation du droit fondamental au logement, une base durable permettant d'exercer d'autres droits et d'améliorer le statut social

des bénéficiaires. A tout le moins y aurait-il lieu, selon la partie requérante, d'examiner s'il existe ou non d'autres solutions praticables ou réalistes pour augmenter le nombre de logements sociaux disponibles, en vue d'accélérer l'accès au logement social des candidats à un logement social qui se retrouvent actuellement sur le marché locatif privé, voire qui sont sans-abri, sans que la sécurité de logement des nouveaux locataires sociaux occupants en soit davantage affectée.

B.6.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à un logement décent. Il relève du pouvoir d'appréciation de chaque législateur de déterminer les mesures qu'il estime adéquates et opportunes pour réaliser cet objectif.

En outre, l'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise significativement le niveau de protection offert par la législation en vigueur, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.6.2. L'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose que les Etats parties audit Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, « y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ». Les Etats parties doivent prendre des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit.

B.6.3. L'obligation de *standstill* ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de laisser intactes les modalités de la législation relative au logement social de location. Elle leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéas 1er et 3, 3°, de la Constitution sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général, mais elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit est le plus adéquatement assuré.

B.7.1. La mise à disposition d'un logement social entraîne pour le locataire un avantage pécuniaire, financé par des moyens publics, qui consiste en la jouissance d'une habitation à un loyer qui est inférieur au prix du marché.

Le législateur décréteil entend encourager le passage d'un logement social de location à un logement sur le marché privé de location ou d'acquisition pour les personnes qui en ont les moyens. Ainsi, en effet, des logements sociaux pourront être mis à disposition des personnes qui en ont le plus besoin. A cet égard, les travaux préparatoires mentionnent :

« Nous constatons qu'en date du 31 décembre 2013, 78.540 unités de candidats-locataires (ménages ou personnes isolées) étaient inscrites sur une liste d'attente pour obtenir un logement social de location. Le temps d'attente moyen s'élève à 2,7 ans. [...] Pour que les logements sociaux restent réservés aux personnes qui en ont réellement besoin, et aussi longtemps qu'elles en ont besoin, les logements sociaux de location seront désormais mis à disposition à titre temporaire. Par analogie avec la loi sur les baux d'habitation, la durée du bail sera dans un premier temps fixée à neuf ans. En exécution de l'accord de gouvernement, les revenus seront, à l'issue de cette période, mis en balance avec le plafond de revenus applicable pour vérifier si le locataire fait encore partie du groupe-cible du logement social. Lors de cette mise en balance, le plafond de revenus applicable est relevé de 25 %, d'une part, pour éviter le piège à l'emploi, et, d'autre part, pour créer une marge supplémentaire afin que les revenus du ménage permettent de louer ou d'acquérir un logement sur le marché privé.

Le bail peut être prolongé par périodes de trois ans successives, à condition que le locataire remplisse encore les critères de revenus fixés » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 814/1, p. 5).

« On choisit de recourir à des contrats temporaires pour les nouveaux locataires (et ceci vaut également en ce qui concerne la possibilité d'une résiliation pour sous-occupation), comme c'est également le cas dans la Région de Bruxelles-Capitale. Les contrats temporaires sont un signal fort pour faire comprendre aux occupants que le logement social est une aide temporaire, qui ne dure donc que tant que l'on appartient au groupe-cible défini (+ une marge de 25 %) » (*ibid.*, p. 6).

B.7.2. Le groupe-cible du logement social est défini sur la base de la notion de besoin d'un logement décent. Conformément à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 6°, du Code flamand du logement, il convient d'entendre par « indigent en matière de logement [lire : personne ayant besoin d'un logement décent] » toute personne « se trouvant dans une situation économique et sociale de fait dans laquelle un logement décent ne peut être acquis ou maintenu qu'avec une aide supplémentaire ou globale ».

L'article 2, § 2, du Code flamand du logement dispose que le Gouvernement flamand détermine, par type d'aide, les critères d'évaluation de la situation de fait, les plafonds de revenus étant fixés proportionnellement à la composition du ménage. L'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 réglementant le régime de location sociale et portant exécution du titre VII du Code flamand du Logement (ci-après : l'arrêté-cadre sur le bail social) a fixé les plafonds de revenus et la « condition de propriété immobilière » qui constitueront les critères visant à définir le groupe-cible pour ce type d'aide.

Selon les travaux préparatoires, les dispositions attaquées visent à organiser « une sortie du logement social pour les personnes qui n'appartiennent plus au groupe-cible défini » :

« En ce qui concerne la sortie, le groupe-cible du logement social est encore étendu du fait de l'introduction d'une marge de 25 % au-delà du plafond de revenus. L'organisation de cette sortie permet de libérer des logements pour des personnes qui appartiennent au groupe-cible défini par l'arrêté-cadre sur le bail social » (*ibid.*, p. 6).

B.7.3. Il ressort aussi des travaux préparatoires que l'objectif du législateur décrétoal est de lutter contre la sous-occupation des logements sociaux :

« Actuellement, la réglementation ne prévoit pas d'incitants pour encourager les locataires qui occupent des logements trop grands à déménager pour occuper de plus petits logements. Selon le régime actuel, les locataires peuvent s'inscrire volontairement pour déménager et emménager dans un plus petit logement, mais ils n'en ont donc pas l'obligation. [...]

Pour lutter contre la sous-occupation, il sera suffisamment tenu compte des caractéristiques du parc du logement, des caractéristiques des candidats locataires et de la pression sur certains segments du marché du logement. Les acteurs locaux sont le mieux placés pour en juger. Les bailleurs sociaux devront décider eux-mêmes, sur la base des caractéristiques du parc du logement, des caractéristiques des candidats-locataires inscrits sur leur liste d'attente et de la pression sur certains segments du marché du logement, si un déménagement s'avère nécessaire et s'ils font une offre. Lors de l'attribution, le bailleur social peut déroger à toutes les règles d'attribution. [...] Si un locataire ne veut pas collaborer, le bailleur social disposera désormais d'un moyen de pression. En fonction du système, si le locataire refuse pour la seconde fois une offre qui remplit les critères fixés, soit il paiera une indemnité pour sous-occupation, soit il se verra refuser la prolongation de son bail » (*ibid.*, p. 8).

B.8.1. Par l'article 39, 1°, du décret du 14 octobre 2016, le législateur décrétoal vise à adapter l'article 92, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand du logement à l'introduction des baux sociaux temporaires. En effet, du fait de cette introduction, les baux sociaux ne sont plus

conclus pour une durée indéterminée. A l'issue de la période d'essai, le bail est poursuivi pour la durée restante du bail.

B.8.2. L'article 40, attaqué, du décret du 14 octobre 2016 insère un nouvel article 97bis dans le Code flamand du logement. La première branche du premier moyen pris par la partie requérante est uniquement dirigée contre le nouvel article 97bis, §§ 2, 3, 4 et 5, du Code flamand du logement.

Les travaux préparatoires mentionnent :

« Le paragraphe 2 instaure le principe des baux à durée déterminée pour la location d'un logement social en Région flamande. [...]

[...]

Le paragraphe 3 prévoit la prise en compte des revenus des locataires visés à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 34°, du Code flamand du logement lors de la mise en balance de ceux-ci avec le plafond de revenus. La notion de ' revenus ' est définie à l'article 1er, alinéa 1er, 15°, de l'arrêté-cadre sur le bail social. [...]

La réglementation en projet prévoit qu'il sera tenu compte des revenus lors des trois dernières adaptations annuelles du loyer et qu'on en calculera la moyenne arithmétique.

Pour ce qui est d'éviter le piège à l'emploi, [il est souligné que] pour qu'une amélioration temporaire de la situation de revenus ne donne pas lieu à une résiliation, [...] la moyenne arithmétique des revenus sur trois années civiles consécutives doit être fixée à 125 % ou plus du plafond de revenus applicable. [...]

[...] Si, après 8 ans et 6 mois au plus tard, le locataire n'a reçu aucune résiliation, son bail sera automatiquement prolongé. Ces périodes de trois ans peuvent chaque fois être prolongées aux mêmes conditions que la prolongation initiale.

Le locataire dont le revenu est trop élevé peut introduire une demande de retrait de la résiliation auprès du bailleur.

[...]

Le paragraphe 4 définit le deuxième critère qui sera évalué. Pour louer des logements sociaux sur la base d'un taux d'occupation optimal, le bailleur contrôlera à intervalles réguliers si le logement n'est pas sous-occupé. Si le bailleur constate que le logement est sous-occupé, il devra faire une offre valable, dans la mesure du possible, et ce, notamment sur la base des caractéristiques du parc de logements, des caractéristiques des candidats-locataires

et de la pression sur certains segments du marché du logement. Le locataire doit accepter de déménager pour un autre logement social. Si le locataire refuse jusqu'à deux fois une offre valable et qu'il continue à habiter un logement sous-occupé lorsqu'une résiliation doit être donnée au plus tard, le bail ne sera pas prolongé et sera donc résilié. Le Gouvernement flamand doit définir la notion de 'logement sous-occupé' et fixer les conditions auxquelles le logement offert doit satisfaire. Le bail est prolongé si le logement n'est pas sous-occupé ou si le bailleur n'a pas pu faire une offre valable ou n'a pu en faire qu'une seule. Tant que l'une des deux conditions est toujours remplie, le bail sera chaque fois prolongé au terme de la période de trois ans.

Si le bail est résilié, le locataire peut introduire auprès du bailleur une demande de retrait de la résiliation. Dans ce cas, le locataire doit justifier sa demande par des motifs liés au besoin d'un logement décent.

Le paragraphe 5 instaure la possibilité d'un recours auprès du contrôleur, lorsque le locataire et le bailleur ne parviennent pas à un accord en ce qui concerne la demande de retrait de la résiliation. Le Gouvernement flamand arrêtera les délais et la procédure d'introduction de cette demande » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 814/1, pp. 49-52).

B.8.3. Par l'article 42, attaqué, du décret du 14 octobre 2016, le législateur décréte vise à modifier l'article 98 du Code flamand du logement pour l'adapter à la suite de l'introduction des baux temporaires.

B.9.1. Le législateur décréte ne peut porter atteinte à la sécurité du droit au logement dans le secteur du logement social, qui est un élément fondamental de la concrétisation du droit à un logement décent garanti par l'article 23 de la Constitution. Le remplacement des baux à durée indéterminée par des baux à durée déterminée modifie le droit à la sécurité du logement des locataires qui concluent à partir du 1er mars 2017 un contrat de bail social.

B.9.2. Sans doute la Cour doit-elle, en ce qui concerne la politique du logement, respecter l'appréciation des législateurs régionaux quant à l'intérêt général, sauf si cette appréciation est manifestement déraisonnable, mais ce pouvoir d'appréciation est moins large lorsque cette politique de logement risque d'entraîner pour une catégorie déterminée de personnes la perte de leur logement, ce qui est effectivement considéré comme une des ingérences les plus extrêmes dans le droit au respect du logement (CEDH, 13 mai 2008, *McCann c. Royaume-Uni*, § 50; 17 octobre 2013, *Winterstein c. France*, § 148).

B.10. Par analogie avec ce que prévoit le droit commun du bail, le bail social est désormais conclu pour une durée déterminée. Selon les travaux préparatoires, ce changement

est nécessaire si on veut s'assurer « que les logements sociaux restent réservés aux personnes qui en ont réellement besoin, et aussi longtemps qu'elles en ont besoin » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 814/1, p. 5). En outre, « les contrats temporaires sont un signal fort pour faire comprendre aux occupants que le logement social est une aide temporaire, qui ne dure donc que tant que l'on appartient au groupe-cible défini » (*ibid.*, p. 6). En séance plénière, la ministre compétente a encore déclaré que « les personnes les plus vulnérables sur le marché locatif privé ont davantage droit à un logement social que les personnes qui perçoivent un revenu d'environ 45.000 [euros] », de sorte que le plafond de revenus fixé à 125 % est justifié (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, séance plénière du 5 octobre 2016, p. 44).

La législation décrétole ne change pas pour les locataires sociaux qui ont ce statut le jour de l'entrée en vigueur du décret attaqué (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 814/4, p. 8), de sorte que ceux-ci restent locataires en disposant d'un bail social à durée indéterminée.

Le législateur décrétole a donc pu prévoir un système de baux sociaux temporaires. Ce système permet de réserver plus adéquatement le marché locatif du logement social au groupe-cible concerné.

B.11.1. La Cour doit encore examiner si ce changement ne réduit pas significativement le niveau de protection offert et s'il est justifié par un motif d'intérêt général.

B.11.2. Les baux sociaux à durée déterminée pour les locataires sociaux occupants sont automatiquement prolongés pour les locataires qui remplissent les conditions de besoin d'un logement décent. L'article 97bis, § 1er, du Code flamand du logement prévoit que le bail est conclu pour une durée de neuf ans. Avant l'expiration de la période de neuf ans, le bailleur social exerce un double contrôle : d'une part, il examine les revenus des locataires et, d'autre part, il vérifie si le logement social n'est pas sous-occupé. Lorsque le locataire remplit les deux conditions, son contrat de bail est automatiquement prolongé pour une durée de trois ans (article 97bis, § 3, alinéa 5, et § 4, alinéa 2, du Code flamand du logement). Ainsi, la sécurité du droit au logement est garantie pour le groupe-cible défini du logement social.

B.11.3.1. En ce qui concerne les revenus, le bailleur social doit résilier le bail lorsqu'il s'avère que la moyenne des revenus du locataire s'élève à au moins 125 % du plafond de revenus applicable au locataire pour les trois derniers ajustements annuels du loyer. Contrairement à ce que l'arrêté-cadre sur le bail social prévoyait, le dépassement du plafond de revenus est limité à 125 % parce que le législateur décréte part du principe que « toutes les personnes isolées et les familles dont le revenu est égal ou supérieur à 125 % du plafond de revenus applicable ont plus de possibilités que les candidats-locataires inscrits sur la liste d'attente qui, par définition, ont des revenus inférieurs au plafond de revenus applicable » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 814/1, pp. 53-54).

B.11.3.2. Une double exception est prévue pour les locataires sociaux qui ne rempliraient plus les conditions relatives au plafond de revenus et qui seraient dès lors confrontés à la résiliation de leur bail social (article 97bis, § 3, alinéas 2 et 3, du Code flamand du logement). Ces deux exceptions portent sur le cas dans lequel le bail devrait être résilié lorsque les revenus du locataire dépassent 125 % du plafond de revenus parce que le revenu d'un locataire de catégorie c est également pris en compte, le locataire de catégorie c étant un locataire qui ne peut prétendre personnellement à un logement social et qui cohabite de manière durable avec une autre personne qui peut, elle, prétendre personnellement à un logement social.

B.11.3.3. Lorsque la résiliation du bail a été notifiée au locataire, celui-ci peut demander au bailleur de retirer la résiliation (article 97bis, § 3, alinéa 6, du Code flamand du logement). Lorsque le plafond de revenus est dépassé de 25 %, ce retrait peut être demandé dans trois cas, à savoir (1) lorsque le locataire démontre que le revenu actuel est inférieur au plafond de 125 % ou (2) lorsque le locataire démontre qu'il a demandé sa mise à la retraite ou atteindra l'âge légal de la retraite au plus tard dans les trois ans de l'expiration du contrat de location et qu'il aura, à la suite de sa mise à la retraite, un revenu inférieur au plafond de 125 %. Le retrait peut également toujours être demandé par le locataire (3) lorsque celui-ci estime que le retrait de la résiliation est raisonnable pour des motifs liés au « besoin d'un logement décent ».

En instaurant ces différents cas d'exception, le législateur décréte a voulu garantir que la situation concrète de chaque locataire soit prise en compte au regard du droit à un logement

décent. Plus particulièrement, le motif de retrait de la résiliation lié au « besoin d'un logement décent » permet d'assurer que des résiliations de bail qui ont des effets importants sur les locataires sociaux puissent être réexaminées pour ce qui concerne tous les éléments factuels pertinents. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire que ce réexamen de la situation au regard du « besoin d'un logement décent » soit exercé de manière complète, équitable et en toute indépendance, en tenant compte de ce que la privation d'un logement social constitue une ingérence grave dans le droit au respect du logement. Le bailleur est à cet égard adéquatement placé pour apprécier les éléments factuels pertinents de la situation locative. Un recours est, de surcroît, ouvert contre la décision prise par le bailleur auprès du contrôleur du logement social.

B.11.4.1. Le législateur décrétoal entend également optimiser le taux d'occupation du patrimoine existant. Conformément à l'article 97*bis*, § 4, du Code flamand du logement, le bail conclu à partir du 1er mars 2017 prend fin à l'expiration de la période de neuf ans lorsque le locataire habite un logement sous-occupé et refuse ou a refusé au moins deux offres de logement adaptées à la nouvelle composition de son ménage, dans le même environnement. Le bailleur notifie une résiliation moyennant un préavis de six mois dont le dernier jour coïncide avec la date d'expiration du bail.

B.11.4.2. Lorsque la résiliation du bail est notifiée au locataire, celui-ci peut demander au bailleur de retirer la résiliation (article 97*bis*, § 4, alinéa 3, du Code flamand du logement) pour des raisons liées au « besoin d'un logement décent ». En l'occurrence aussi, et compte tenu de ce qui est dit en B.11.3.3, le législateur décrétoal garantit que la situation concrète de chaque locataire est prise en compte par le bailleur social.

B.11.5. Lorsque le bailleur rejette la demande de retrait de la résiliation introduite par le locataire, ce dernier peut, conformément à l'article 97*bis*, § 5, du Code flamand du logement, introduire un recours auprès du contrôleur du logement social (article 29*bis* du Code flamand du logement). Il s'agit d'un recours administratif en réformation permettant au contrôleur de statuer à nouveau sur tous les éléments de la demande de résiliation. Cette décision peut,

quant à elle, encore faire l'objet d'un recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

B.12. Sans qu'il y ait lieu de déterminer s'il s'agit d'un recul significatif du niveau de protection, il suffit, en ce qui concerne le respect de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, de constater que, compte tenu de l'importance de la réalisation effective du droit à un logement décent pour les personnes les plus démunies du secteur du logement social, et compte tenu de la sécurité qui en découle pour le groupe-cible visé en ce qui concerne ce droit, le système décrétoal de baux sociaux temporaires repose sur un motif d'intérêt général qui consiste à réserver les logements sociaux de location aux personnes qui en ont réellement besoin, aussi longtemps qu'elles en ont besoin. L'obligation de *standstill* précitée n'est donc pas violée.

B.13. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.15.4, le premier moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

Le principe d'égalité et de non-discrimination

B.14. Le premier moyen, en sa seconde branche, est pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination par l'article 40 du décret du 14 octobre 2016. Selon la partie requérante, le nouvel article 97bis, § 3, alinéa 2, du Code flamand du logement ferait naître une double discrimination et serait dès lors incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.15.1. Les locataires sociaux dont les revenus excèdent après neuf ans le plafond fixé à 125 %, en raison de la prise en compte des revenus d'un locataire de catégorie c, sont comparés aux locataires sociaux qui, après douze, quinze, dix-huit ans, etc. présentent des revenus trop élevés du fait de la prise en compte des revenus d'un locataire de catégorie c. Selon la partie requérante, seuls les locataires sociaux de la première catégorie pourraient bénéficier de l'application de l'article 97bis, § 3, alinéa 2, du Code flamand du logement.

Les locataires sociaux dont le bail est prolongé de trois ans en application de l'article 97bis, § 3, alinéa 2, du Code flamand du logement sont comparés aux locataires sociaux dont le bail est prolongé de trois ans parce que leurs revenus n'excèdent pas le plafond de 125 %, en application de l'article 97bis, § 3, alinéa 5. Selon la partie requérante, les locataires sociaux de la première catégorie ne pourraient plus prétendre à une nouvelle prolongation de trois ans, même si leurs revenus n'excèdent plus le plafond de 125 % (article 97bis, § 3, alinéa 5, du Code flamand du logement).

B.15.2. Conformément à l'article 97bis, § 3, alinéa 2, du Code flamand du logement, le bail social de neuf ans est prolongé une seule fois pour une période de trois ans lorsqu'un locataire de catégorie c partage le logement concerné et que, du fait de la prise en compte de ses revenus, la limite de 125 % est atteinte ou dépassée. Il est donc prévu une exception à la règle selon laquelle le bail social est résilié s'il s'avère que les revenus du locataire social sont trop élevés. Lorsque, du fait des revenus d'un locataire de catégorie c, le plafond de revenus applicable est dépassé, le bail social est tout de même prolongé pour une période de trois ans, ne fût-ce qu'une seule fois.

B.15.3. La partie requérante interprète cette prolongation unique du bail social en ce sens qu'elle ne peut avoir lieu que si le dépassement du plafond de revenus intervient pendant la période de bail initiale de neuf ans et qu'elle ne peut être appliquée lors des prolongations ultérieures de trois ans.

B.15.4. Compte tenu de l'article 97bis considéré dans son ensemble, il y a lieu toutefois de constater que la règle tirée de l'alinéa 1er, selon laquelle le bail social est résilié après neuf ans lorsque les revenus sont trop élevés, et l'exception à cette règle fixée à l'alinéa 2, en vertu de laquelle le bail social est prolongé de trois ans lorsque les revenus dépassent le plafond du fait de la comptabilisation des revenus d'un locataire de catégorie c, doivent être combinées avec l'alinéa 5, qui règle la résiliation après des périodes successives de trois ans chaque fois, lorsque les revenus sont trop élevés. Il ressort de cette lecture combinée que l'exception inscrite à l'article 97bis, § 3, alinéa 2, du Code flamand du logement vaut aussi lorsque le bail a déjà été prolongé pour une période de trois ans, en application de l'alinéa 5.

Cette interprétation de l'article 97bis, § 3, alinéa 2, du Code flamand du logement tient également compte de l'intention du législateur décrétal, qui est exprimée en ces termes dans les travaux préparatoires :

« Les revenus du locataire, visés à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 34°, c), sont pris en compte pour la mise en balance des revenus du locataire avec les plafonds de revenus, étant entendu qu'une prolongation du bail pour une seule période de trois ans est accordée lorsque le locataire atteint la limite ou la dépasse du fait de la prise en compte de ses revenus. De cette manière, les locataires se voient accorder suffisamment de temps pour tenir compte des conséquences de la nouvelle mesure » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 814/1, p. 50).

Le législateur décrétal n'a donc pas voulu faire de distinction entre les locataires sociaux selon que ceux-ci occupent le logement social lors de la période initiale du bail social de neuf ans ou lors d'une période ultérieure de prolongation de trois ans.

La différence de traitement n'existe dès lors pas et l'article 97bis, § 3, alinéa 2, du Code flamand du logement ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.16.1. Les locataires sociaux qui, sur la base de l'article 97bis, § 3, alinéa 2, du Code flamand du logement, ont obtenu une prolongation unique de leur bail ne pourraient plus prétendre, selon la partie requérante, à une prolongation fondée sur l'article 97bis, § 3, alinéa 5, du Code flamand du logement, alors que les locataires sociaux qui ont obtenu une prolongation initiale en application de l'article 97bis, § 3, alinéa 5, peuvent encore obtenir une prolongation de leur bail.

B.16.2. Conformément à l'article 97bis, § 3, alinéa 5, du Code flamand du logement, le bail est automatiquement prolongé pour une durée de trois ans lorsque le revenu du locataire n'est pas égal ou supérieur à 125 % du plafond de revenus.

Selon la partie requérante, les locataires sociaux ne pourraient plus prétendre à une nouvelle prolongation de 3 ans lorsqu'ils ont déjà obtenu une prolongation de trois ans sur la base de l'article 97bis, § 3, alinéa 2, du Code flamand du logement.

B.16.3. Eu égard à ce qui est dit en B.15.4, l'article 97bis, § 3, alinéa 2, du Code flamand du logement doit être combiné avec l'article 97bis, § 3, alinéa 5. L'application de l'exception

prévue à l'article 97bis, § 3, alinéa 2, n'exclut nullement l'application ultérieure de l'article 97bis, § 3, alinéa 5, du Code flamand du logement, de sorte que les deux fondements de la prolongation du bail social peuvent trouver à s'appliquer successivement.

Dès lors, l'utilisation des mots « une seule fois » à l'article 97bis, § 3, alinéa 2, concerne uniquement l'article 97bis, § 3, alinéa 2, et signifie que le législateur décrétoal a voulu limiter à une seule fois le recours au motif d'exception visé à l'article 97bis, § 3, alinéa 2, tout en voulant donner au locataire social suffisamment de temps pour trouver une autre habitation et pour pouvoir « tenir compte des conséquences de la nouvelle mesure » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 814/1, p. 50).

B.16.4. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.16.3, la différence de traitement alléguée par la partie requérante n'existe pas.

B.17. Le premier moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne la fraude au domicile (article 6, 4°, du décret du 14 octobre 2016)

B.18. La partie requérante prend un second moyen de la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 16 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

La partie requérante estime qu'un pouvoir trop large serait conféré aux contrôleurs, à l'inspection du logement et à divers agents de différents niveaux d'autorité en ce qui concerne l'échange d'informations jugées utiles eu égard aux compétences de chacun, en vue de lutter contre la fraude au domicile.

B.19.1. La partie intervenante allègue la violation des articles 2, a), 6, 13 et 22 de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel

et à la libre circulation de ces données, et des articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.19.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que l'intervention de l'ASBL « Liga voor Mensenrechten » est à tout le moins partiellement irrecevable, en ce qu'elle contient de nouveaux moyens.

En outre, le grief formulé par la partie requérante porte sur la nécessité - insuffisamment démontrée, selon elle - de l'habilitation à échanger des informations, alors que le grief formulé par la partie intervenante porte sur le constat que l'échange d'informations en question serait assorti de garanties insuffisantes. Selon le Gouvernement flamand, ces deux griefs ont des contenus différents, de sorte que le grief formulé par la partie intervenante est irrecevable.

B.19.3. Une partie intervenante ne peut modifier ou étendre le recours originaire. Les griefs invoqués par la partie intervenante ne peuvent être pris en considération qu'en tant qu'ils se rattachent aux moyens formulés dans la requête. Étant donné qu'ils ne se rattachent pas au moyen invoqué par la partie requérante, les griefs pris d'une éventuelle violation des articles 2, a), 6, 13 et 22 de la directive 95/46/CE entre-temps abrogée et des articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sont irrecevables.

En outre, le grief pris de l'éventuelle violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 16 de la Convention relative aux droits de l'enfant, parce que l'échange d'informations ne serait pas assorti de garanties suffisantes, est également irrecevable étant donné qu'il s'agit, en l'espèce, d'un moyen nouveau, qui ne saurait être considéré comme une observation au sens de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

B.20.1. Selon le Gouvernement flamand, le second moyen de la partie requérante est partiellement irrecevable en ce qu'il est pris d'une éventuelle violation de l'article 16 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, étant donné que la partie requérante n'apporte pas le moindre argument à l'appui de cette thèse.

B.20.2. Faute d'exposé, le second moyen est irrecevable pour ce qui concerne la violation alléguée de l'article 16 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

B.21. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée.

Ce droit a une portée étendue et englobe, entre autres, la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles, à savoir notamment : les nom, adresse, activités professionnelles, relations personnelles, empreintes digitales, images filmées, photographies, communications, données ADN, données judiciaires (condamnations ou inculpations), données financières et informations concernant des biens (voy. notamment CEDH, 23 mars 1987, *Leander c. Suède*, §§ 47-48; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, §§ 66-68; 17 décembre 2009, *B.B. c. France*, § 57; 10 février 2011, *Dimitrov-Kazakov c. Bulgarie*, §§ 29-31; 18 octobre 2011, *Khelili c. Suisse*, §§ 55-57; 18 avril 2013, *M.K. c. France*, § 26; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, § 31; 7 décembre 2017, *Yonchev c. Bulgarie*, §§ 45 et 49).

B.22.1. Les droits garantis par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont toutefois pas absolus.

Ils n'excluent pas une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit. Ces dispositions engendrent de surcroît l'obligation positive, pour l'autorité publique, de prendre des mesures qui assurent le respect effectif de la vie privée, même dans la sphère des relations entre les individus.

B.22.2. Le législateur décréteil dispose en la matière d'une marge d'appréciation. Cette marge n'est toutefois pas illimitée : pour qu'un régime légal soit compatible avec le droit au

respect de la vie privée, il faut que le législateur ait ménagé un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause.

B.22.3. En outre, le législateur décrétoal doit avoir égard à l'article 22, alinéa 1er, de la Constitution, en vertu duquel seul le législateur fédéral peut déterminer de manière générale dans quels cas et à quelles conditions le droit au respect de la vie privée et familiale peut être limité.

Certes, la circonstance qu'une ingérence dans la vie privée résulte de la réglementation d'une matière déterminée attribuée au législateur décrétoal n'affecte pas cette compétence, mais ce dernier est tenu de respecter la réglementation fédérale générale, qui a valeur de réglementation minimale pour toute matière. En ce que les dispositions attaquées visent l'échange de données personnelles, le législateur décrétoal est lié par les garanties minimales prévues par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) ».

B.23.1. L'article 6, 4°, attaqué, du décret du 14 octobre 2016 complète l'article 2 du Code flamand du logement par les paragraphes 6 et 7. Les dispositions précitées prévoient un échange d'informations permettant de lutter contre la fraude au domicile. Conformément au paragraphe 6, les inspecteurs du logement et les contrôleurs sont chargés de communiquer les informations qu'ils ont reçues lors de leur enquête aux agents chargés du contrôle d'une autre législation ou en application d'une autre législation, si et pour autant que ces informations puissent intéresser lesdits agents dans l'exercice de leurs missions légales, ainsi qu'aux bailleurs sociaux, si et pour autant que les inspecteurs du logement ou les contrôleurs l'estiment nécessaire. Conformément au paragraphe 7, les autres services de la Région flamande, la Communauté flamande, les provinces, les communes, les associations intercommunales et les bailleurs sociaux sont chargés de fournir aux inspecteurs du logement ou aux contrôleurs, si et pour autant que ceux-ci en fassent la demande, toutes les informations qu'ils jugent utiles dans l'exercice du contrôle du respect de la législation dont ils sont chargés.

B.23.2. Par le décret attaqué, le législateur décréte souhaitait notamment renforcer la lutte contre la fraude au domicile. Selon les travaux préparatoires, la fraude au domicile peut se présenter sous deux formes :

« Premièrement, il y a la situation dans laquelle le locataire n'occupe pas le logement social comme résidence principale ou n'y est pas domicilié. D'un point de vue social, ceci est inacceptable. De cette manière, le logement social est détourné de son objectif, à savoir l'hébergement d'un groupe-cible vulnérable pour un loyer social correct et adapté. Le fait de ne pas occuper le logement social a également pour effet que les listes d'attente s'allongent : si le locataire social n'utilise de toute façon pas le logement social pour se loger, mieux vaut attribuer ce logement social à une personne ou à un ménage qui en ont davantage besoin. Deuxièmement, il y a la situation dans laquelle le locataire permet à des personnes de cohabiter dans son logement de manière durable, sans que ces personnes figurent sur le contrat de location. Ceci aussi est inacceptable. L'occupation maximale du logement social peut être dépassée sans que le bailleur en soit informé et le calcul du loyer est faussé, de sorte que le bailleur social perd des revenus locatifs. Un loyer inadéquat compromet aussi le sentiment de justice et de solidarité parmi les locataires.

La recherche, la poursuite et la répression de la fraude au domicile relèvent déjà de l'ensemble des tâches attribuées au contrôleur du logement social et à l'inspecteur du logement, mais, dans la pratique, force est de constater que ces tâches sont chronophages et difficiles à réaliser. Il convient d'apporter un certain nombre d'adaptations dans le Code flamand du logement en vue de faciliter et de renforcer l'efficacité de l'exercice de ces tâches » (*Doc. parl.* Parlement flamand, 2015-2016, n° 814/1, pp. 3-4).

B.23.3. L'article 6, 4°, attaqué, du décret du 14 octobre 2016 instaure, par analogie avec les articles 54 et 55 du Code pénal social, un régime visant à faciliter et à clarifier l'échange d'informations; une dérogation au principe de droit commun du secret de l'enquête pénale est prévue. A cet égard, les travaux préparatoires mentionnent :

« Par rapport au Code d'instruction criminelle, les dispositions du Code pénal social sont considérées comme une *lex specialis* qui prévoit des dispositions spécifiques et dérogatoires en ce qui concerne le secret de l'enquête, lesquelles priment dès lors le régime général du Code d'instruction criminelle (' *lex specialis derogat lex generali* ').

En ajoutant les paragraphes 6 et 7, le législateur décréte inscrit dans le Code flamand du logement des dispositions analogues aux articles 54 et 55 du Code pénal social. En effet, la lutte contre la fraude au domicile dans le logement social repose par excellence, tout comme la lutte contre la fraude sociale, sur une coopération entre les contrôleurs, les verbalisants de la police locale (agents de quartier) et les bailleurs sociaux.

Le paragraphe 6 en projet règle la transmission d'informations par les inspecteurs du logement et par les contrôleurs à d'autres agents chargés du contrôle d'une autre législation ou en application d'une autre législation, dans la mesure où ces informations peuvent

intéresser ces derniers dans l'exercice du contrôle dont ils sont chargés ou pour l'application d'une autre législation. Il ne s'agit pas ici d'un échange de données électroniques systématique et organisé, mais d'un transfert occasionnel de données liées à un dossier. [...] Il ressort de la formulation du paragraphe en projet que la compétence de transmission des informations est bien délimitée. Les inspecteurs du logement et les contrôleurs agissent chacun dans le cadre de leurs compétences décrétales respectives et ne peuvent dès lors transmettre que les informations qu'ils ont obtenues dans ce cadre. Ils ne peuvent collecter des informations que si celles-ci sont nécessaires pour l'exercice de leurs tâches. En outre, les informations ne peuvent être transmises qu'à d'autres fonctionnaires et pour autant que ces informations intéressent ces derniers. Les informations transmises ne sortent donc pas de la sphère des pouvoirs publics.

[...]

L'échange d'informations visé sert l'intérêt général. Afin de maintenir la viabilité de notre Etat providence et de permettre aux personnes qui en ont réellement besoin de continuer à recevoir l'aide de cet Etat providence social, il faut également lutter efficacement contre les recours abusifs à l'Etat providence. La mesure est en outre proportionnée, étant donné que la transmission d'informations est limitée aux données qui peuvent être utiles pour ces services publics. Les inspecteurs du logement et les contrôleurs ne sont donc pas autorisés à transmettre des informations autres que celles qui sont pertinentes pour le service public en question.

Ce paragraphe constitue également une base décrétales pour communiquer ces informations aux bailleurs sociaux, étant donné qu'ils jouent également un rôle important dans la lutte contre la fraude au domicile. Les bailleurs sociaux ont pour tâche de lutter en première ligne contre la fraude au domicile. [...]

[...]

Le paragraphe 7 en projet règle la demande d'informations par les inspecteurs du logement et par les contrôleurs auprès d'autres autorités et instances. L'obligation de fournir des informations aux inspecteurs du logement et aux contrôleurs est ici fixée de manière générale. Bien entendu, les inspecteurs du logement et les contrôleurs ne peuvent faire usage de cette compétence que dans l'exercice de leurs missions. Il sera conclu, entre l'Etat, les autres régions et les autres communautés, un accord de coopération qui réglera la transmission des informations à l'inspecteur du logement et au contrôleur par les services de l'Etat fédéral, y compris les parquets et les greffes des cours et de toutes les juridictions, les autres régions et les autres communautés, les institutions publiques qui en dépendent, les coûts que cela représente, ainsi que les autres formes d'aide mutuelle et de collaboration. [...]

Ici aussi, il est précisé que les informations qui sont collectées à la demande expresse de la justice ne peuvent être communiquées à l'inspecteur du logement ou au contrôleur qu'avec l'autorisation explicite de la justice » (*ibid.*, pp. 18-20).

B.23.4. En permettant l'échange d'informations en vue de sanctionner plus facilement la fraude au domicile, l'article 6, 4°, attaqué permet une ingérence dans la vie privée des personnes concernées par cette collecte et par cet échange d'informations.

Conformément à l'article 6, paragraphe 1, b) et e), du Règlement (UE) 2016/679 précité, cet échange d'informations est autorisé, étant donné que le traitement est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie, et il est également nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public dont est investi le responsable du traitement.

B.24.1. La portée de l'échange d'informations est explicitement délimitée, comme le confirment les travaux préparatoires précités.

Ainsi, les informations éventuelles qui ont été obtenues ou collectées à charge de l'autorité judiciaire ne peuvent être communiquées qu'après autorisation explicite de l'autorité judiciaire (article 2, § 6, alinéa 2, et § 7, alinéa 2, du Code flamand du logement). Par ailleurs, l'instance qui reçoit les informations obtenues ne peut utiliser celles-ci que pour exercer la mission légale dont elle est chargée (article 2, § 6, alinéa 3, et § 7, alinéa 3, du Code flamand du logement). En outre, la transmission d'informations de la part des autres services de la Région flamande, de la Communauté flamande, des provinces, des communes, des associations intercommunales et des bailleurs sociaux aux inspecteurs du logement et aux contrôleurs ne peut porter atteinte à l'application de l'article 44/1 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (article 2, § 7, alinéa 1er, du Code flamand du logement).

B.24.2. La disposition attaquée n'étend pas les compétences d'enquête des instances qui peuvent s'échanger des informations (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 814/1, p. 4). L'échange d'informations concerne uniquement les données que peuvent déjà obtenir actuellement les instances concernées, dans les limites de leurs compétences d'enquête existantes et compte tenu du cadre légal relatif au traitement des données à caractère personnel.

En outre, la disposition attaquée n'étend nullement la façon dont les informations reçues peuvent être utilisées par le destinataire. L'instance qui reçoit les informations peut uniquement utiliser celles-ci pour exercer la mission légale dont elle est chargée (article 2, § 6, alinéa 3, et § 7, alinéa 3, du Code flamand du logement). De son côté, l'instance qui

fournit les informations doit vérifier si les informations susceptibles d'être fournies sont réellement pertinentes et utiles pour l'instance qui les reçoit, dans l'exercice de sa mission légale.

B.24.3. La réglementation relative à l'échange d'informations, qui est attaquée, a dès lors pour seule et unique conséquence que les informations dont dispose déjà l'autorité publique ne doivent plus être une nouvelle fois vérifiées auprès du justiciable par une autre instance publique qui ferait usage de son pouvoir d'enquête.

Cette réglementation tend à optimiser les instruments existants :

« En prévoyant une meilleure circulation des données, elle permet de lutter, d'une part, plus efficacement et, d'autre part, de manière plus adéquate contre la fraude au domicile » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 814/1, pp. 20-21).

B.25. Le législateur décrétole a pu estimer que la collecte et l'échange des données sont nécessaires à l'objectif poursuivi par le décret du 14 octobre 2016, à savoir permettre de mieux détecter et sanctionner la fraude au domicile.

En réglant l'échange des données qui doivent être communiquées, l'article 6, 4°, attaqué, du décret du 14 octobre 2016 permet d'atteindre cet objectif par un moyen qui est pertinent.

L'échange de données est proportionné, étant donné que le texte même du décret dispose explicitement que l'instance qui reçoit les informations ne peut utiliser ces données que pour exercer la mission légale dont elle est chargée et que l'instance qui fournit les informations, de son côté, doit vérifier si les informations susceptibles d'être fournies sont réellement pertinentes et utiles pour permettre à l'instance qui reçoit ces données d'exercer sa mission légale.

B.26. Le second moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours, sous réserve des interprétations mentionnées en B.15.4 et B.16.3.

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 19 juillet 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen

COPIE NON CORRIGÉE