

Constats d'insalubrité dressés par les administrations régionales et séparation des pouvoirs

Nicolas BERNARD

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

1. Les faits. Le jugement annoté, disons-le sans ambages, ne laisse pas d'étonner. Les faits, tout d'abord. C'est devenu un classique: un couple de locataires est attiré en justice pour arriérés de loyers et, sur reconvention, postule l'annulation du bail en raison des problèmes d'insalubrité affectant le bien loué. Ceux-ci sont dûment attestés par un rapport du service administratif bruxellois commis au contrôle de la qualité des logements mis en location (la Direction de l'inspection régionale du logement, – DIRL – en Région bruxelloise), que les preneurs avaient pris soin de solliciter. C'est cette intervention qui, précisément, avait conduit les locataires à suspendre le paiement des loyers. Estimant toutefois cette démarche reconventionnelle dépourvue de tout fondement, notamment parce qu'aucune espèce de force probante ne saurait être reconnue au rapport du service régional, le juge valide la demande initiale.

2. Exclusion du constat régional d'insalubrité. Ce qui surprend incontestablement dans cette décision, au-delà de certains points techniques discutables¹ (et du ton utilisé!), c'est le peu de cas fait des constats dressés par la DIRL et, par voie de conséquence, leur totale exclusion du raisonnement judiciaire. Or, cette mise hors jeu nous paraît entrer en contradiction frontale avec le texte de la loi, aussi bien qu'avec son esprit. Instruisons la question, en articulant le propos autour des propres attendus du magistrat cantonal.

3. Réalité statistique du dépôt de plaintes. Non, tout d'abord, déposer une plainte auprès d'un tel service régional n'est pas devenu «la règle»; ni *de iure*, ni *de facto*. 500 plaintes ont ainsi été introduites à Bruxelles en 2015

¹ Par exemple, le renon pour travaux a été donné avec un préavis (trois mois) inférieur de moitié au minimum fixé par la loi (six mois), ce que le juge n'a pas vu manifestement; cf. art. 3, § 3, al. 1^{er}, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, introduite par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991.

par exemple, ce qui – au vu des près de 300.000 logements locatifs comptabilisés dans la Région – reste modéré². En tout état de cause, il s'avère rétrospectivement que ces plaintes avaient lieu d'être puisque la grande majorité de celles-ci, déclarées fondées, ont bien abouti à la mise au jour d'infractions (multiples)³, ce qui est heureux.

4. Une mission régionale de contrôle des biens loués prévue par la loi.

Ensuite, assimiler l'administration au « pouvoir exécutif » – sans autre forme de nuance – peut sembler simpliste. Garante du bien public, celle-ci avant tout met en œuvre les lois démocratiquement votées par des assemblées élues; loin d'être réductible à un instrument docile au service exclusif d'une puissance politique versatile et partisane, l'administration remplit les missions que les textes normatifs eux-mêmes lui attribuent expressément. À cet égard, le Code bruxellois du Logement, outil législatif suprême en la matière, définit avec précision (et de manière exhaustive) l'office assumé par la DIRL⁴.

Parallèlement, la loi fédérale sur le bail de résidence principale prévoit elle-même l'intégration des prescriptions régionales dans le contrôle effectué par le juge de la bonne application des critères fédéraux de salubrité. Si le bien loué doit toujours répondre à ces dernières, cela doit se faire « sans préjudice des normes relatives aux logements établies par les Régions dans l'exercice de leurs compétences »⁵; et ces « conditions minimales » sont « impératives » (et, du reste, « obligatoirement annexées au bail »)⁶. Dans la mesure où la loi fédérale renvoie elle-même auxdits critères régionaux, les magistrats n'ont d'autre choix que de les prendre également comme étalon dans l'évaluation de la qualité du bien loué. C'est à tort dès lors que le juge de paix d'Anderlecht se permet d'écarter d'un revers de la main les prescriptions régionales; bien plus, il est tenu d'en vérifier lui aussi la bonne mise en œuvre! Et, vu la complexité de celles-ci, il gagnerait à exploiter – plutôt que de le dénigrer – le rapport du service régional d'inspection, à l'effet de disposer d'un avis éclairé et professionnel sur l'état du logement pris en location.

À titre de comparaison, les magistrats étaient davantage laissés à eux-mêmes précédemment, avant la mise en service de la DIRL. Pour jauger de la qualité d'un bien, ils devaient s'en remettre à une expertise privée (onéreuse la

² 1 sur 600, en somme.

³ Voy. le *Rapport annuel 2015* de Bruxelles Développement urbain, p. 44.

⁴ Art. 6: « Le service d'inspection régionale du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale a pour mission de contrôler le respect des critères de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements visés à l'article 4 et de délivrer les attestations de contrôle de conformité visées à l'article 9 ».

⁵ Art. 2, § 1^{er}, al. 1^{er}, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, inséré par l'art. 101, 1^{er}, de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), *M.B.*, 8 mai 2007. Cf. not. A. CRUQUENAIRE, « Le bail de résidence principale: une réforme à l'épreuve », *J.L.M.B.*, 2009, pp. 1449 et s., ainsi que N. BERNARD, « La loi du 25 avril 2007 et les nouvelles dispositions en matière de bail à loyer », *J.T.*, 2007, pp. 516 et s.

⁶ Art. 2, § 1^{er}, al. 4, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, inséré par l'art. 101, 2^o, de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), *M.B.*, 8 mai 2007.

plupart du temps) ou procéder, eux-mêmes, à une vue des lieux. Vu le degré de sophistication atteint par les standards de qualité des logements, cette dernière solution semble pour le moins hasardeuse; et plus encore lorsqu'il s'agit, pour fixer le montant des dommages et intérêts, de calculer finement le trouble de jouissance subi par le preneur. En un mot, les très circonstanciés rapports de la DIRL dispensent souvent – et avantageusement – le magistrat d'une visite sur place (ou, en cas d'expertise, d'en faire supporter les frais sur la partie qui succombe).

5. Un droit subjectif. Un autre point pose question. Quoi?! En requérant l'intervention de la DIRL, le locataire aurait signé une « méconnaissance du principe élémentaire de la séparation des pouvoirs »? La charge est lourde... et inexacte. Le preneur ne fait par-là qu'exercer un droit subjectif accordé par un texte de loi lui-même. L'argument, du reste, pourrait se retourner contre son auteur, qui dénie tout effet juridique à un rapport administratif dressé dans le plein respect de la procédure officielle par un agent habilité...

6. Non-contradiction du rapport régional. Par ailleurs, parler d'un dossier « totalement vide » (comme le juge de paix le fait) à propos de la demande reconventionnelle paraît outrancier à l'égard notamment d'un organe de l'État (la Direction de l'inspection régionale du logement) qui, en accomplissant sa tâche légale, a tout de même relevé des infractions – multiples – au sein du bien loué. Par surcroît, celles-ci ont non seulement été ignorées par le bailleur (sommé pourtant d'apporter les réparations requises) mais, aussi, jugées suffisamment problématiques par la DIRL pour valoir au bien insalubre une interdiction à la location. Au minimum, le magistrat cantonal aurait dû éprouver la fiabilité du constat de l'administration (en se fendant d'une descente *in situ* par exemple ou en diligentant une contre-expertise) avant de jeter ainsi l'anathème, par principe. Et, dans la mesure où l'argumentation du preneur repose essentiellement sur ce rapport régional, décider ne pas y répondre peut être vu – dans le chef de la justice – comme une violation des droits de la défense.

À titre d'information, le travail de la DIRL a reçu un bien meilleur accueil de la part d'autres juridictions. Ainsi du tribunal civil de Bruxelles qui, dans le cas à lui soumis, a trouvé le rapport « tout à fait objectif et complet », et assorti de « constatations circonstanciées ». À telle enseigne que le juge a évincé totalement la contre-expertise diligentée par le bailleur, « nettement moins détaillé[e] » et, plus fondamentalement, douteuse quant à son « objectivité » ou à sa « crédibilité » (à apprécier « avec réserve » dès lors)⁷.

7. Force obligatoire des constats régionaux d'insalubrité. En quoi, au demeurant, le tribunal saisi d'un litige locatif serait-il voué à devenir une « simple chambre d'entérinement des décisions administratives »? De quel texte cette obligation nouvelle serait-elle issue? D'aucun. Ni un Code régional

⁷ Civ. Bruxelles, 19 mai 2015, *R.G.D.C.*, 2016, p. 137, obs. N. BERNARD.

du logement ni la loi fédérale sur le bail de résidence principale ne trace en effet un tel lien de subordination. Aussi indicatives de l'état du bien loué soient-elles, les décisions administratives émanant des pouvoirs régionaux ne sauraient lier le juge, ne fût-ce que parce que celles-ci ne désignent aucun « coupable »⁸. Ensuite de quoi, « les constats dressés par les autorités administratives en matière de salubrité des logements ne valent que comme avis et ne s'imposent pas au juge qui statue dans le cadre de relations contractuelles en application de la législation fédérale sur les baux à loyer de résidence principale », indique en ce sens le juge de paix de Fontaine-l'Évêque⁹. Le tribunal civil de Bruxelles n'a pas dit autre chose : « Les constats opérés par l'Inspection régionale du logement ne s'imposent pas au tribunal », à qui dès lors « il revient d'en apprécier la valeur probatoire »¹⁰.

Il n'empêche, les appréciations des instances régionales de contrôle constituent de providentiels commencements de preuve¹¹. Fort d'ailleurs du rapport de la DIRL, le juge de paix de Bruxelles s'est autorisé à déclarer à l'encontre du bailleur qu'« une expertise contradictoire [...] n'apporterait aucun élément nouveau quant à l'existence des défauts par ailleurs non contestées »¹². La jurisprudence, toutefois, reste divisée sur ces rapports administratifs, entre ceux qui y voient une présomption forte (de non-conformité généralement)¹³ et les autres qui les tiennent pour de simples avis¹⁴. Il y a là dès lors comme un « flottement »¹⁵ qui, au fond, traduit correctement le sentiment suivant : la force obligatoire des constats administratifs dépend *in fine* de la qualité de ceux-ci.

8. Caractère unilatéral du contrôle régional. Le juge de paix d'Anderlecht pourfend également la nature « unilatérale » de la démarche menée par la DIRL. À bon droit ? *A priori* interpellante, cette procédure administrative n'est cependant pas sans justification.

D'abord, la présence du bailleur lors de la visite ne présente, en soi, aucun caractère d'utilité. À cette occasion, la DIRL ne détermine en rien les responsabilités des uns et des autres ; elle se « contente » de dresser un constat tech-

⁸ Voy. *infra*, n° 9.

⁹ J.P. Fontaine-l'Évêque, 1^{er} octobre 2007, *J.L.M.B.*, 2008, p. 525. C'est ce que, en substance, recommande également J. MALAISE, « Article 23 de la Constitution », *Échos Log.*, 2001, p. 18.

¹⁰ Civ. Bruxelles, 19 mai 2015, *R.G.D.C.*, 2016, p. 137, obs. N. BERNARD.

¹¹ Voy. L. THOLOMÉ, « La valeur juridique des constats unilatéraux en matière de salubrité des logements », *Échos Log.*, 2001, p. 18.

¹² J.P. Bruxelles, 19 novembre 2009, *R.G.D.C.*, 2010, p. 464, note N. BERNARD. Dans le même sens : Civ. Gand (9^e ch.), 24 septembre 1999, *REDRIM*, 2000, p. 39, note M. DAMBRE. *Contra* : J.P. Thuin, 6 février 2012, *J.J.P.*, 2012, p. 447.

¹³ Civ. Gand (9^e ch.), 24 septembre 1999, *REDRIM*, 2000, p. 39, note M. DAMBRE.

¹⁴ Not. J.P. Thuin, 6 février 2012, *J.J.P.*, 2012, p. 447.

¹⁵ L. THOLOMÉ et Ch.-É. DE FRÉSART, « L'état du bien loué et le bail de rénovation », in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 25.

nique de la situation et d'établir une radiographie du bien, de manière impartiale¹⁶.

Ensuite, le bailleur est de toute façon invité à venir présenter ses arguments ultérieurement, au cours de la phase d'audition. C'est à ce moment-là que l'Administration, après avoir entendu soigneusement l'intéressé, arrête la sanction définitive, qu'elle module en fonction du degré d'implication du bailleur dans l'apparition des malfaçons. En clair, elle est susceptible d'annuler l'amende au cas où le bailleur établirait que les défauts sont directement – et exclusivement – imputables au preneur¹⁷.

Enfin, le Conseil d'État (section du contentieux administratif) n'a vu aucune objection juridique dans le caractère non contradictoire de la visite de la DIRL¹⁸.

9. Neutralité de l'Administration régionale. S'il y a cependant un point sur lequel on peut rejoindre le juge de paix d'Anderlecht, c'est la constatation suivant laquelle «l'administration [...] se borne à énumérer les irrégularités par rapport aux règles de salubrité et de sécurité mais ne fournit aucune conclusion à propos de l'imputabilité des désordres». Sans contredit... mais heureusement qu'il en est ainsi! La Direction de l'inspection régionale du logement n'a jamais reçu la mission de déterminer les responsabilités des parties dans la survenance du défaut, encore moins à l'époque¹⁹ où la matière du bail relevait du pouvoir fédéral²⁰. Elle statue «à l'aveugle» en quelque sorte²¹, sur une base purement objective²²; à charge ensuite pour le juge – dont c'est l'office exprès – de trancher, lui, cette question de l'imputation des infractions.

¹⁶ Voy. *infra*, n° 9.

¹⁷ Art. 10, § 2, al. 3, du Code bruxellois du Logement.

¹⁸ C.E. (VI), 10 juin 2008, *Aydin*, n° 184.041: «Il ne résulte d'aucune disposition du Code que la présence du bailleur lors de la visite est obligatoire et que le constat doit être contradictoire».

¹⁹ Le Code bruxellois du Logement (qui a arrêté les tâches de la DIRL) a été pris par l'ordonnance du 17 juillet 2003, *M.B.*, 9 septembre 2003.

²⁰ Voy. *infra*, n° 9.

²¹ Cf. entre autres C.E. (VI), 20 mars 2014, *Boon*, n° 226.832: «Pour identifier l'auteur d'une violation de cette interdiction, la partie adverse [la DIRL] doit uniquement établir qui a mis en location un logement ne répondant pas aux exigences énoncées par l'article 4 du Code bruxellois du Logement. Il ne lui appartient pas de démontrer, en outre, que l'irrespect de ces exigences résulte du fait du bailleur ou d'un tiers. Afin d'apprécier l'opportunité d'infliger une amende ou pour déterminer le montant de celle-ci, la partie adverse devrait certes prendre en compte notamment, le fait que le logement aurait été dégradé par le locataire et la difficulté qu'aurait eue le bailleur de le savoir. Toutefois, dans un tel cas, il incomberait au bailleur et non à la partie adverse d'apporter la preuve de cette circonstance. En l'espèce, le requérant se borne à affirmer qu'il a été confronté à une telle situation, sans toutefois le prouver». Voy. également C.E. (VI), 20 mars 2014, *Boon*, n° 226.833, ainsi que J.P. Zomergem, 19 octobre 2012, *J.J.P.*, 2014, p. 397.

²² Voy. pour de plus amples développements, F. DEGIVES et N. BERNARD, «La lutte contre l'insalubrité à Bruxelles, de la théorie à la pratique», *Pyramides*, 2009, pp. 267 et s.

Ceci étant, même nimbés de neutralité, les rapports de la DIRL n'en livrent pas moins certains indices précieux quant à l'implication des uns et des autres dans la survenance du défaut; pour qui sait lire en filigrane, la responsabilité des parties est susceptible de se déduire des constats de l'administration. On peut relever deux manières de procéder à cet égard. À propos tout d'abord d'un problème comme l'humidité par exemple (qu'on peut à la fois attribuer à une malfaçon du bâtiment *ou* à une occupation inadéquate du bien²³), la DIRL prend le parti parfois de la relier expressément au manque d'isolation du logement, ce qui fait signe indubitablement en direction du propriétaire. La cause du problème se laisse apercevoir en creux; le juge n'a plus dès lors qu'à traduire cet état de fait en termes juridiques. Précieux, ensuite, le rapport administratif l'est également en ce qu'il permet en règle de dater – fût-ce approximativement – l'apparition du problème de salubrité: après l'entrée du locataire dans les lieux... *ou avant* (ce qui affranchit ce dernier).

10. Régionalisation du bail d'habitation. Un mot de prospective, en guise de conclusion. Les juges seraient d'autant moins inspirés de négliger les normes régionales de salubrité (et les constats administratifs y associés) que celles-ci, dans un très proche avenir, deviendront le seul et unique corps de règle à respecter! On le sait²⁴, la compétence du bail d'habitation a échoué aux Régions à la faveur de la Sixième réforme de l'État²⁵. Et, précisément, la Wallonie est en passe de retirer les conditions de salubrité de la section dédiée au bail de résidence principale pour la placer dans le «tronc commun», histoire d'en étendre l'application à l'ensemble des baux d'habitation²⁶; au passage, toute référence à des critères fédéraux de qualité s'effacera, seule la conformité aux standards wallons (dûment intégrés dans le Code civil) s'imposant désormais²⁷. La Région bruxelloise, qui s'apprête à mettre fin au cumul

²³ Aération insuffisante des locaux et/ou surpopulation.

²⁴ Cf. l'avant-propos (et le thème même) de ce numéro de *Jurimpratique*.

²⁵ Art. 6, § 1^{er}, IV, 2°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, inséré par l'art. 15 de loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014. Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014, la régionalisation du bail ne sera cependant effective qu'au jour où les Régions auront adopté une ordonnance ou un décret portant leur propre régime en ce domaine; dans l'attente, les prescriptions fédérales trouvent toujours – et intégralement – à s'appliquer. Voy. pour de plus amples renseignements, N. BERNARD, «Le bail d'habitation et la sixième réforme de l'État: tirer le meilleur profit de la régionalisation», *J.T.*, 2014, pp. 421 et s.; B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Regionalisering van de federale huurwetgeving*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2013 et N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation: quel(s) levier(s) pour les Régions?*, Bruxelles, Larcier, 2014.

²⁶ Concrètement, un article 1762^{quater} est introduit, libellé comme suit:

«§ 1^{er}. L'habitation louée répond aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité arrêtées par le Gouvernement en exécution du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

§ 2. Si l'habitation louée ne répond pas aux exigences élémentaires visées au paragraphe 1^{er}, et si le bailleur, préalablement mis en demeure, n'exécute pas les travaux nécessaires pour mettre le bien loué en conformité, le locataire peut soit exiger l'exécution de ces travaux, soit demander la résiliation du contrat avec dommages et intérêts. En attendant l'exécution des travaux, le juge peut accorder une diminution du loyer».

²⁷ Cf. le § 1^{er} de l'art. 762^{quater} en projet.

entre prescriptions fédérales et régionales de qualité, ne fait pas autre chose, ne retenant que ces dernières²⁸. Même si, au stade toujours de l'élaboration gouvernementale, ces textes n'ont pas encore été discutés dans leurs parlements respectifs (lesquels auront le dernier mot), il serait plus que douteux à notre sens de voir les députés remettre en cause ce principe de rationalisation normative, lequel a définitivement consacré le fait régional.

²⁸ Art. 219 du Code bruxellois du Logement en projet.