

Chronique de jurisprudence

Bail d'habitation et normes régionales de salubrité : quinze ans d'application en justice à Bruxelles

Introduction

I. Nature juridique des normes de salubrité

II. Champ d'application ratione materiae des normes de salubrité

III. Mission et mode de fonctionnement de l'administration régionale

1. L'administration régionale a-t-elle pour mission d'établir la responsabilité du bailleur ou du preneur dans la survenance de l'infraction ?

2. De la bonne foi du bailleur

3. De la légalité de l'amende

4. Motivation de l'administration régionale

IV. Droits de la défense du bailleur

1. Caractère contradictoire de la visite effectuée par l'administration régionale ?

2. Audition du bailleur par l'administration régionale ou le bourgmestre ?

V. L'insalubrité régionale, le contrat de bail et le juge civil

1. Conséquences civiles d'une non-conformité du bien

2. Force obligatoire, pour le juge, des constats opérés par l'administration régionale

VI. L'insalubrité régionale et le pouvoir communal

VII. L'insalubrité et la police de l'urbanisme

Conclusion

Introduction

1. Il y a déjà (plus de) quinze ans que la Région bruxelloise a fait irruption dans la matière civile du bail d'habitation, par l'entremise de ses normes de salubrité¹. Compétentes pour le « logement »² (l'autorité fédérale le restant à l'époque pour la loca-

¹ Il s'agit, plus exactement, des exigences de « sécurité élémentaire », de « salubrité élémentaire » et d'« équipement élémentaire » (art. 4 du Code bruxellois du logement).

² Par l'effet de l'article 39 de la Constitution et de l'art. 6, paragraphe 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980 (il n'y avait pas encore de « 1° » à l'époque, car c'était la

tion³), les entités régionales ont pris chacune en effet un « Code du logement »⁴, qui a imposé des règles de qualité au logement loué⁵. Celles-ci se sont *surajoutées* aux exigences posées alors par le législateur fédéral⁶, lequel a admis d'ailleurs que ses propres critères de salubrité devaient s'appliquer « sans préjudice des normes relatives aux logements établies par les régions dans l'exercice de leurs compétences »⁷.

Et, comme les autres régions, Bruxelles ne n'est pas contentée d'édicter une batterie de prescriptions techniques ; elle y a greffé un régime de sanctions propres⁸, amendes⁹ et/ou interdictions à la location¹⁰ à la clef, toutes deux infligées par un service administratif¹¹ (la Direction de l'inspection régionale du logement — « D.I.R.L. »)¹². Par opposition, la solution imaginée par le législateur fédéral en cas de non-conformité du logement consistait dans la résolution du bail ou l'exécution forcée des travaux, au choix du preneur mais à mettre obligatoirement en œuvre par un juge¹³.

2. Entré en vigueur en 2004¹⁴, l'appareil normatif bruxellois a d'emblée soulevé son lot d'interrogations, notamment parce qu'il bousculait un schéma civiliste fédéral jusqu'alors homogène et bien rodé. Le texte manquant parfois de clarté, il est revenu aux magistrats d'apporter des éléments de réponse et d'ainsi façonner la lutte contre l'insalubrité à Bruxelles¹⁵. C'est à retracer cette intense activité prétorienne que s'attelle le présent article, en forme de chronique de jurisprudence (ramassée et non exhaustive).

seule matière visée au sein de ce point IV). Voy. également l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989.

³ Ni la loi spéciale du 8 août 1980 ni ses modifications ultérieures n'ont repris en effet les règles de droit civil du bail parmi les matières transférées aux entités fédérées. Il en était traditionnellement déduit que l'État fédéral gardait la main pour légiférer dans le registre du bail et ceci, au titre de sa compétence "résiduelle" (Y. NINANE et C. EYBEN, « Le champ d'application de la loi : panorama et incertitudes », in *Le bail de résidence principale*, sous la direction de G. Benoît, P. Jadoul et al., Bruxelles, La Charte, 2006, p. 91). C'est ainsi qu'a été prise en 1991 une législation spécifique sur les baux de résidence principale par exemple (la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991), étant entendu que le droit commun de la location des biens immeubles est gouverné par les articles 1714 à 1762bis du Code civil.

⁴ Pour la Région de Bruxelles-Capitale, voy. l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *M.B.*, 9 septembre 2003.

⁵ Voy., à Bruxelles, l'article 4 du Code bruxellois du logement et l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003.

⁶ Article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la section 2 du titre VIII du livre III du Code civil, introduite par la loi du 20 février 1991.

⁷ Article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, inséré par l'article 101, 1^o, de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), *M.B.*, 8 mai 2007.

⁸ Pour le détail de la procédure, voy. initialement l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant exécution du Code du logement, *M.B.*, 23 avril 2004 et, aujourd'hui, l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 2015 relatif aux procédures du service d'inspection régionale du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'octroi des interventions dans le montant du nouveau loyer et aux frais de déménagement ou d'installation du Fonds budgétaire régional de solidarité, *M.B.*, 21 octobre 2015.

⁹ Article 10 du Code bruxellois du logement.

¹⁰ Article 8 du Code bruxellois du logement.

¹¹ Article 6 et 7, du Code bruxellois du logement.

¹² voy. sur la question N. BERNARD, *Politiques du logement en Région bruxelloise*, Bruxelles, Larcier, 2015, ainsi que N. BERNARD et F. DEGIVES, « La lutte contre l'insalubrité à Bruxelles, de la théorie à la pratique », *Pyramides* (revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration publique de l'U.L.B.), 2009, p. 267 et s.

¹³ Article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 6, de la section 2 du titre VIII du livre III du Code civil. La substance de cette solution a cependant été reprise par le législateur ordonnancier dans le cadre de la régionalisation du bail (article 219, paragraphe 3, du Code bruxellois du logement), de sorte qu'une double voie — judiciaire ou administrative — s'ouvre, aujourd'hui comme hier, au preneur confronté à un bien insalubre.

¹⁴ Article unique de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2003 fixant la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance portant le Code bruxellois du Logement, *M.B.*, 18 décembre 2003.

¹⁵ Du côté wallon, on consultera entre autres Ph. VERSAILLES, « La lutte contre les logements insalubres à travers la jurisprudence du Conseil d'État », *Échos log.*, 2008, n° 4, p. 31 et s.

1. Nature juridique des normes de salubrité

3. La première de ces questions a trait à la nature juridique des normes de salubrité : impératives ou d'ordre public ? Quel est l'enjeu, tout d'abord ? Les premières protègent essentiellement des intérêts privés¹⁶ tandis que les secondes, suivant l'enseignement de la Cour de cassation, touchent aux intérêts essentiels de l'État ou de la collectivité ou fixent, dans le droit privé, les bases juridiques fondamentales sur lesquelles repose l'ordre économique ou moral d'une société intéressant la généralité des citoyens ou certaines catégories d'entre eux¹⁷.

L'opposition se prolonge au niveau de la sanction. Parce que la loi impérative ne sauvegarde « que » des intérêts privés, seule la partie que le législateur a entendu protéger est fondée à en réclamer la nullité (dite relative), alors que le juge est tenu de soulever, d'office, la nullité (appelée absolue alors) qui s'attacherait à une règle d'ordre public¹⁸. Par ailleurs, la nullité relative est susceptible d'être « couverte » par la partie protégée (soit expressément, soit implicitement), laquelle peut estimer en effet ne peut pas avoir besoin de cette protection — pourvu qu'elle le fasse de manière libre, éclairée et *ex post*¹⁹ ; à l'inverse, la nullité absolue n'est *pas* sujette à renonciation, notamment parce que la question dépasse les intérêts des particuliers pour embrasser l'intérêt général (de la collectivité elle-même)²⁰.

4. Le tribunal civil de Bruxelles, dans une décision du 24 novembre 2014, s'est penché sur la question²¹. Confrontée à une agence immobilière sociale qui postulait la dissolution du bail la liant au propriétaire en raison de problèmes de salubrité sévères apparus dans le logement (humidité, fuites d'eau, présence de rats, etc.), cette juridiction a admis de manière générale que « tant la doctrine que la jurisprudence ont reconnu que ces normes étaient d'ordre public (eu égard notamment aux sanctions administratives et pénales qu'elles prévoient) et que, par conséquent, le bail conclu en violation de ces dispositions devait être frappé de nullité absolue ». Il est vrai que les exigences portées par les régions ont été déclarées d'ordre public par les auteurs²² comme par les juges (en Wallonie²³ et en Flandre²⁴ également, au-delà de Bruxelles²⁵), Cour de cassation en tête²⁶. Certes, nulle conséquence pénale

¹⁶ Raison pour laquelle les dispositions fédérales sur le bail d'habitation étaient traditionnellement considérées comme impératives, car visant la sauvegarde des intérêts alternativement du preneur (la limitation du montant de la garantie locative par exemple) ou du bailleur (la résiliation anticipée du bail de neuf ans pour occupation personnelle, entre autres).

¹⁷ Cass., 9 décembre 1948, *Pas.*, I, p. 699. Voy. également Cass., 10 mars 1994, *Bull.*, 1994, p. 237.

¹⁸ Tout juste le magistrat pourra-t-il, sur le pied de l'article 1244 du Code civil, accorder au locataire des termes et délais pour lui permettre de trouver un nouveau logement par exemple. Voy. notamment J.P. Namur I, 10 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 119.

¹⁹ Pas anticipativement donc.

²⁰ Voy. sur la question C. DELFORGE et J. VAN MEERBEECK (dir.), *Les nullités en droit privé : état des lieux et perspectives*, Limal, Anthemis, 2017 ; J. VAN MEERBEECK, « Le juge et l'ordre public : libres propos quant à l'impact des normes régionales sur le bail à l'aune de la théorie des nullités », in *Le bail et le contrat de vente face aux réglementations régionales (urbanisme, insalubrité, P.E.B.)*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 156 et s., ainsi que M. DUPONT, « Nullité absolue et nullité relative », in P. Wéry (dir.), *La nullité des contrats*, Coll. CUP, Liège, Larcier, 2006, p. 33 et s.

²¹ Trib. civ. Bruxelles fr., 24 novembre 2014, *J.L.M.B.*, 2016, note N. BERNARD, p. 308.

²² Voy. L. THOLOMÉ et Ch.-E. DE FRÉSART, « L'état du bien loué et le bail de rénovation », *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 39 et s., ainsi que S. GREGOIRE, « Le Code bruxellois du logement sous l'œil du Conseil d'État : le cas des amendes administratives », *Échos log.*, 2009, n° 1-2, p. 38, entre autres auteurs.

²³ Entre autres J.P. Fontaine-l'Évêque, 25 septembre 2015, *J.L.M.B.*, 2016, p. 1797, note N. BERNARD.

²⁴ J.P. Anvers, 12 janvier 2017, *R.W.*, 2017-2018, p. 749, par exemple.

²⁵ Voy. aussi C.E. (VI^e ch.), 10 juin 2008, n°184.041, *Aydin*.

²⁶ Notamment Cass., 10 mai 2012, *R.W.*, 2012-2013, p. 985, note A. VAN OEVELEN et N.J.W., 2013, p. 29, note M. DAMBRE.

n'assortit à Bruxelles le manquement aux normes de salubrité (contrairement aux régimes applicables au sud²⁷ et au nord du pays²⁸), mais une sanction *administrative* domine bien le texte. Renforce en tous cas la nature d'ordre public des critères de salubrité la circonstance que c'est le droit à un logement spécifiquement « décent » que le Constituant a choisi de promouvoir²⁹, ce qui fait de ces critères les vecteurs premiers de concrétisation de notre charte fondamentale³⁰. *In casu*, pourtant, le tribunal civil de Bruxelles s'est abstenu de prononcer la nullité du bail³¹.

5. Relevons toutefois que, dans une décision du 19 mai 2015, le tribunal civil de Bruxelles a introduit une nuance capitale, en refusant de mettre toutes les normes de salubrité sur le même pied (du point de vue de leur importance vitale pour l'occupant)³². Appelant à une « casuistique » bien comprise, il a prôné une « appréciation en opportunité », qui lui a fait dire qu'un problème de hauteur sous plafond dans le W.C. par exemple (quelques centimètres manquants) ne doit pas avoir le même impact sur la validité du contrat de bail qu'une déficience plus sérieuse³³.

6. Pour clore le point, notons que le législateur bruxellois a décidé de doter l'ensemble des nouvelles dispositions relatives au bail d'habitation³⁴ (issues de la régionalisation du bail³⁵) d'une nature *impérative*³⁶, s'attachant par ailleurs (dans les travaux préparatoires³⁷) à leur récuser tout caractère d'ordre public³⁸. Au-delà de la question de savoir si les normes de salubrité font partie ou pas de ces dispositions³⁹, il convient cependant de noter que la collation du label impératif ou d'ordre public à

²⁷ Article 201 du Code wallon de l'habitation durable.

²⁸ Article 20 du Code flamand du logement. Voy., pour une conséquence sur le caractère d'ordre public des normes de salubrité, Civ. Turnhout (III), 31 janvier 2005, *Huur*, 2008, p. 197.

²⁹ Article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution.

³⁰ Voy. entre autres Civ. Bruxelles (XXI), 12 janvier 2010, *Res jur. imm.*, 2010, p., 107 ; J.P. Westerlo, 8 janvier 2007, *Huur*, 2008, p. 210 ; Civ. Turnhout (III), 22 mai 2006, *J.J.P.*, 2007, p. 156 ; J.P. Zomergem, 24 décembre 2004, *Huur*, 2006, p. 35 ; J.P. Grâce-Hollogne, 23 juillet 2002, *Échos log.*, 2002, p. 206 et J.P. Saint-Trond, 12 avril 2001, *Échos log.*, 2002, p. 204. Voy. sur le thème N. BERNARD, *La réception du droit au logement par la jurisprudence. Quand les juges donnent corps au droit au logement*, Bruxelles, Larcier, 2011.

³¹ C'est que l'agence immobilière sociale « n'établit pas » que le logement méconnaissait ces prescriptions à l'époque de la passation du bail. Or, la condition de toute nullité tient à l'existence du vice *ab initio*. C'est parce qu'il manquait à l'origine un élément essentiel à la bonne conclusion du contrat que ce dernier se doit, rétroactivement, d'être anéanti ; comme il n'aurait pas dû produire d'effets juridiques, on fait comme si, en d'autres termes, il n'avait jamais été paraphé. Pas de nullité, en somme, sans contemporanéité du vice par rapport à la signature du contrat. À la place, le tribunal a prononcé la résolution du bail aux torts du propriétaire, eu égard aux manquements contractuels (apparus en cours de bail) imputables à celui-ci. Voy. également J.P. Alost, 19 février 2019, *J.J.P.*, 2019, p. 384 (et, *a contrario*, J.P. Fontaine-l'Évêque, 7 janvier 2019, *J.L.M.B.*, 2019, p. 1576).

³² Civ. Bruxelles, 19 mai 2015, *R.G.D.C.*, 2016, p. 139, note N. BERNARD.

³³ *A contrario*, le bien loué était rongé par une forte humidité et présentait une installation électrique non conforme (entre autres), tous défauts tenus par le tribunal pour « structurels » et, en tous cas, suffisamment graves pour attenter potentiellement à l'ordre public (même si la chose n'apparaît pas explicitement dans la décision).

³⁴ Titre XI du Code bruxellois du logement.

³⁵ Article 15 de loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014.

³⁶ Article 216 du Code bruxellois du logement, inséré par l'ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, *M.B.*, 30 octobre 2017.

³⁷ Par exemple, « ces informations [dites précontractuelles à livrer par le bailleur au preneur en vertu de l'article 217 du Code bruxellois du logement] sont, de manière générale, de droit impératif et non d'ordre public » (projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n°A-488/1, p. 15).

³⁸ Voy., par contraste, l'article 6, alinéa 5, du décret wallon du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, *M.B.*, 28 mars 2018.

³⁹ D'un côté, l'article 4 du Code bruxellois du logement (resté intact) ne figure pas dans le titre XI du même Code. De l'autre, l'article 5 (« Nul ne peut proposer à la location ou mettre en location un logement qui ne répond pas aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4 [...] ») a bien été abrogé, non sans voir sa teneur reprise par l'article 219 du Code (situé dans le titre XI, lui), lequel renvoie d'ailleurs audit article 4.

une norme n'est normalement *pas* du ressort de l'auteur de la loi lui-même (mais revient aux juges et à la doctrine)⁴⁰.

II. Champ d'application ratione materiae des normes de salubrité

1. Le cas du logement qui n'est pas donné en location (mais mis à disposition à titre gracieux)

7. Le régime normatif bruxellois de lutte contre l'insalubrité pâtit, relativement à son champ d'application matériel, d'une fâcheuse imprécision terminologique : l'amende associée au non-respect des critères de salubrité frappe tantôt l'individu qui met le bien en « location »⁴¹, tantôt celui qui le fait « occuper »⁴². Peut-on inférer de cette indétermination qu'est également visée par la sanction la personne qui, sans passer de bail *stricto sensu*, met le logement (gracieusement) à la disposition d'un membre de sa famille ? Non, répond le Conseil d'État dans son arrêt du 3 janvier 2019⁴³. C'est que « l'amende administrative [...] présente un caractère répressif et revêt donc un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce caractère répressif et pénal impose, conformément aux articles 7 de la Convention précitée et 12 et 14 de la Constitution, que le fait pouvant donner lieu à amende soit énoncé avec suffisamment de clarté, de prévisibilité et de précision afin que l'administré puisse déterminer avec précision si son comportement est passible ou non de sanction. Ces exigences impliquent qu'il convient de privilégier une interprétation stricte du texte »⁴⁴.

Conclusion : seul un « bailleur », c'est-à-dire quelqu'un qui met en « location » un logement contre un loyer, peut être redevable de l'amende. La nature juridique du lien noué entre le propriétaire de l'habitation et celui qui en jouit est donc un élément constitutif de l'infraction. Dans la mesure où le bien, ici, était habité à titre purement gracieux (par le neveu du requérant), le Conseil d'État a annulé la décision du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale ayant rejeté le recours du propriétaire contre l'amende imposée par la D.I.R.L.

8. Deux mises en garde doivent toutefois être adressées. D'abord, cet enseignement jurisprudentiel gagnerait à intégrer le texte même de la loi, à peine de faire perdurer l'insécurité juridique dénoncée. Ensuite, et dès lors que la gratuité devient pour ainsi dire l'angle mort de la lutte contre l'insalubrité, la tentation est grande pour un propriétaire peu scrupuleux de dissimuler sous une prétendue mise à disposition gracieuse du logement un véritable contrat de bail⁴⁵, à seule fin d'échapper aux normes de salubrité (et, plus largement, aux règles de droit civil encadrant la relation locative) ; la vigilance doit être de mise pour faire prévaloir la volonté réelle des parties.

2. Le cas du logement déjà quitté par son locataire au jour la visite de la D.I.R.L.

9. Si le bien loué est assujéti aux normes bruxelloises de salubrité, doit-il être toujours (physiquement) occupé au jour de l'inspection pour faire tomber sur le propriétaire les sanctions prévues ? Telle a été l'interrogation instruite par le Conseil d'État dans son

⁴⁰ Cass., 9 décembre 1948, *Pas.*, I, p. 699. Voy. également Cass., 10 mars 1994, *Bull.*, 1994, p. 237.

⁴¹ Article 10, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^{er} tiret, du Code bruxellois du logement. Voy. aussi l'article 10, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, du même Code.

⁴² Article 10, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^e tiret, du Code bruxellois du logement et article 8, alinéa 1^{er}, du même Code (auquel renvoie expressément la première disposition).

⁴³ C.E. (VI^e ch.), 3 janvier 2019, n°243.325, *Chabeau*.

⁴⁴ Sur ce caractère pénal, voy. aussi C.E. (VI^e ch.), 30 novembre 2010, n° 209.318, *Gonthier*.

⁴⁵ Avec paiement mensuel (de la main à la main) en parallèle, voire acquittement d'un substantiel pas de porte.

arrêt du 5 août 2008⁴⁶. D'un côté, il est vrai que le logement quitté (définitivement) par son preneur ne doit peut-être plus être considéré comme « loué » ; *in casu*, le locataire était parti sans volonté de retour deux jours après le dépôt de sa plainte⁴⁷. Il est exact aussi que tout risque d'atteinte à la santé ou à l'intégrité physique du preneur a fatalement disparu si celui-ci a abandonné l'habitation.

Toutefois, « la circonstance que le logement était inoccupé par le locataire lors de la visite des inspecteurs [...] est indifférente en l'espèce et n'a pas d'impact sur la régularité de la décision attaquée »⁴⁸, avertit le Conseil d'État ; « le départ anticipé du locataire, et son éventuelle responsabilité quant à certains défauts constatés dans le logement, n'empêche pas qu'un constat soit effectué quant au non-respect des normes minimales de sécurité, de salubrité et d'équipements élémentaires des logements ». Au-delà de la situation du locataire actuel (auteur de la plainte), l'important est en effet de garantir *vis-à-vis des preneurs suivants* que le bien ne sera plus remis en location.

10. Depuis, il a été précisé (en 2013) que l'enquête du service administratif déclenchée consécutivement à une plainte du preneur doit aller jusqu'à son terme « même si le bien n'est [...] plus occupé au moment de la visite »⁴⁹. Il s'agissait essentiellement par là de couper court aux mesures de représailles observées parfois à l'encontre du preneur qui aurait eu le front de déposer plainte, certains bailleurs procédant alors à l'évacuation *manu militari* du logement (au mépris des règles civiles les plus élémentaires).

3. Le cas du logement dont le bail est déjà résolu au jour de la visite de l'administration régionale

11. *Quid*, cette fois, si le bail était déjà résolu au jour du contrôle de la D.I.R.L. (ce qui n'était pas encore le cas dans l'espèce précédente) ? Rien ne change, estime le Conseil d'État (dans son arrêt du 31 mai 2017)⁵⁰, la résolution fût-elle aux torts du preneur⁵¹. C'est que l'infraction « consiste dans le fait d'avoir mis en location un logement ne répondant pas aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement ». Il faut donc faire le départ entre l'infraction elle-même et le constat de celle-ci (lequel peut avoir lieu *après* la terminaison du bail) ... et, de manière générale, entre les sanctions liées l'état du bien (de la responsabilité présumée du bailleur) et les propres torts contractuels du locataire.

Signalons cependant que la visite a eu lieu ici cinq jours à peine après le déguerpissement programmé du preneur, lequel demeurerait par ailleurs toujours dans les lieux. Plus fondamentalement, l'intéressé était toujours locataire au jour de son dépôt de plainte. Enfin, le fait que le législateur entendait surtout décourager toute mesure de rétorsion en ordonnant la poursuite de l'enquête « même si le bien n'est [...] plus occupé au moment de la visite »⁵² ne saurait naturellement empêcher de conférer une portée plus large à cette disposition (même en l'absence de représailles de la part du bailleur) et, corrélativement, de l'appliquer ici⁵³.

⁴⁶ C.E. (XIII^e ch. réf.), 5 août 2008, n° 185.615, *Kolinsky*. Sur cet arrêt, voy. S. GREGOIRE, *op. cit.*, p. 39.

⁴⁷ Encourant par la suite une résolution du bail à ses torts (pour arriérés de loyer on imagine).

⁴⁸ Le bailleur sollicitait l'anéantissement de la décision de rejet (par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale) de son recours formé contre l'interdiction à la location prononcée par la D.I.R.L.

⁴⁹ Article 7, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 2°, du Code bruxellois du logement, modifié par l'ordonnance du 11 juillet 2013 portant modification du Code bruxellois du logement, *M.B.*, 18 juillet 2013, *err.* 26 juillet 2013.

⁵⁰ C.E. (VI^e ch.), 31 mai 2017, n° 238.376, *Uria*.

⁵¹ Pour arriérés de loyer *in casu*.

⁵² Article 7, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 2°, du Code bruxellois du logement. Voy. *supra* n° 10.

⁵³ « Il est également sans intérêt de faire valoir que la disposition de l'article 7, paragraphe 2, 2°, *in fine*, du Code aurait été adoptée pour déjouer les pratiques de certains bailleurs qui évinceraient leurs locataires juste avant la visite des services de l'Inspection régionale du logement, pour priver d'effet cette visite. Quelle

III. Mission et mode de fonctionnement de l'administration régionale

1. L'administration régionale a-t-elle pour mission d'établir la responsabilité du bailleur ou du preneur dans la survenance de l'infraction ?

12. Dans la ligne, une autre question se pose : le bailleur échappe-t-il à toute sanction de la part de l'administration régionale s'il démontre que les défauts sont imputables au preneur plutôt ? En d'autres termes, la D.I.R.L. a-t-elle pour mission d'établir la responsabilité du bailleur ou du preneur dans la survenance de l'infraction ? Non, répond le Conseil d'État dans son même arrêt du 31 mai 2017⁵⁴. « Pour identifier l'auteur d'une violation de l'interdiction visée à l'article 5 du Code bruxellois du logement, la [D.I.R.L.] doit uniquement établir qui a mis en location un logement ne répondant pas aux exigences énoncées par l'article 4 du Code. Il ne lui appartient pas de démontrer, en outre, que la méconnaissance de ces exigences résulte du fait du bailleur et non de dommages causés par le locataire ou par un tiers »⁵⁵. La D.I.R.L., dit autrement, se contente (si l'on peut dire) de dresser une radioscopie objective du bien et d'en énumérer les défauts, sans les attribuer à l'une ou l'autre des parties ; elle opère dès lors de manière neutre, clinique ou aveugle en quelque sorte.

13. Ce raisonnement appelle cependant deux tempéraments. *Primo*, le bailleur est toujours invité à venir présenter ses arguments ultérieurement, au cours de la phase d'audition⁵⁶ ; 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 démontrerait que les défauts sont directement — et exclusivement — imputables au preneur⁵⁷. Concrètement, « avant l'imposition de l'amende, le bailleur reçoit le détail des infractions constatées et du montant de l'amende et est convoqué à une audition pendant laquelle il peut présenter ses arguments », assure l'administration⁵⁸. C'est ce qu'exprime également le Conseil d'État ici : « En revanche, afin d'apprécier l'opportunité d'infliger une amende ou pour déterminer le montant de celle-ci, la [D.I.R.L.] doit prendre en compte notamment, le fait que le logement aurait été dégradé par le locataire ou par un tiers et la difficulté qu'aurait eue le bailleur de le savoir ou de faire procéder aux réparations requises. Toutefois, dans un tel cas, il incombe au bailleur, et non à la [D.I.R.L.], d'apporter la preuve de ces circonstances ». Remarquons néanmoins que cette souplesse ne concerne que l'amende, pas le constat d'insalubrité lui-même (et encore moins l'éventuelle interdiction à la location, prononcée dans l'ignorance de l'auteur du vice).

Secundo, dans l'hypothèse d'une responsabilité du preneur dans l'apparition des défauts, il reste toujours au bailleur la faculté de s'adresser à la justice civile pour

que soit, en effet, l'intention qui a pu animer le législateur, il ne ressort pas des termes clairs de cette disposition qu'il y aurait lieu, pour son application, de distinguer selon les circonstances dans lesquelles la relation entre le bailleur et le preneur a pris fin, notamment entre le moment où celui-ci a déposé la plainte et celui où les services de l'Inspection régionale du logement ont effectué la visite des lieux » (C.E., VI^e ch.), 31 mai 2017, n° 238.376, *Uria*).

⁵⁴ C.E. (VI^e ch.), 31 mai 2017, n° 238.376, *Uria*. Voy. également, pour la Région wallonne, C.E. (VI^e ch. réf.), 17 février 2020, n° 247.069, *Berber*.

⁵⁵ Voy. également C.E. (VI^e ch.), 28 juin 2018, n° 242.011, *Saidi*.

⁵⁶ Article 10, paragraphe 2, alinéa 2, du Code bruxellois du logement.

⁵⁷ Article 10, paragraphe 2, alinéa 3, du Code bruxellois du logement.

⁵⁸ S. GREGOIRE, *op. cit.*, p. 39.

obtenir résolution du contrat de location, accompagnée le cas échéant de dommages et intérêts.

2. De la bonne foi du bailleur

14. Autre interrogation : la bonne foi du bailleur peut-elle entrer en ligne de compte pour retenir le bras de la D.I.R.L. au moment d'imposer une interdiction à la location ? Et quelle acception donner à cette bonne foi ? Ces questions font sens, ne serait-ce que parce que l'insalubrité procède souvent d'un manque de moyens financiers davantage que d'une réelle intention dolosive.

15. Dans un arrêt du 28 juin 2018, le Conseil d'État a officiellement pris attitude⁵⁹. À l'appui de sa bonne foi, le bailleur expliquait que c'était pour les « dépanner » qu'il aurait mis des sous-sols (!) à disposition des preneurs, dans l'attente de la rénovation du logement⁶⁰ dans lequel ceux-ci devaient emménager. Et, pour preuve de son absence de but de lucre, il soutenait leur avoir restitué les loyers perçus.

Cependant, la « circonstance atténuante » par lui réclamée n'est pas accordée ; « la volonté de "dépanner" ses locataires ne permet pas de justifier la mise en location d'un logement non conforme aux prescriptions du Code », explique le Conseil d'État. Il faut s'en tenir, autrement dit, à l'objectivité et à la matérialité des infractions, à l'exclusion de toute considération liée à l'intention de leur auteur. Dès lors, « la gravité de l'infraction se mesure à l'aune de l'atteinte à la sécurité du locataire », exclusivement⁶¹. Comme on l'a dit⁶², de toute façon, la D.I.R.L. fonctionne à l'aveugle, se « bornant » à dresser à constat technique (ou impartial) de la situation et d'établir une radiographie objective du bien insalubre, sans pointer la cause des manquements (ni encore moins leur responsable). Quant à la bonne foi, elle est intimement « liée à l'état du logement concerné » (pas à l'état d'esprit du bailleur), ce qui renforce encore le primat accordé aux éléments objectifs. Et, dans une autre espèce, le Conseil d'État a estimé que « la gravité de cette infraction n'est pas davantage atténuée par l'importance du prix des travaux nécessaires pour mettre fin aux manquements, par la valeur de l'immeuble, par l'interdiction pour le requérant de continuer à mettre le logement en location, par le montant des loyers, par le fait que le locataire ne les aurait pas payés ou par la fin prochaine du bail »⁶³.

3. De la légalité de l'amende

16. À quelle hauteur l'administration fixe-t-elle généralement l'amende ? Celle-ci « s'élève à un montant compris entre 2.000 et 25.000 euros par logement loué, et dépendant du nombre d'infractions constatées et de leur gravité dans le chef du même bailleur », encadre le Code du logement⁶⁴. Au-delà, aucune précision n'est donnée, ni par le législateur, ni par l'exécutif. Aussi la D.I.R.L. s'est-elle dotée d'une sorte de jurisprudence interne, qui associe à chaque défaut du bien une valeur pécuniaire (en fonction de sa gravité), de sorte que l'amende procède mécaniquement de la somme des défauts. Problème : cette liste pondérée ne jouit d'aucune publicité. Son existence même n'a été prévue par aucun texte. Il en résulte une atteinte au moins potentielle au double principe de légalité et de prévisibilité des peines.

⁵⁹ C.E. (VI^e ch.), 28 juin 2018, n° 242.011, *Saidi*.

⁶⁰ Sis dans le même immeuble et appartenant au même bailleur.

⁶¹ « La gravité des manquements n'était pas atténuée par les explications données par le requérant relatives à l'absence d'esprit de lucre ou d'intention dolosive ».

⁶² N° 12.

⁶³ C.E. (VI^e ch.), 30 novembre 2010, n° 209.318, *Gonthier*.

⁶⁴ Article 10, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, du Code bruxellois du logement.



Saisi de la question, le Conseil d'État rejette toutefois l'argument (dans un arrêt du 30 novembre 2010)⁶⁵. C'est que l'amende a été imposée « en vertu d'une norme [le Code du logement] conforme au principe de la légalité des peines » ; par ailleurs, le pouvoir de la D.I.R.L. « doit s'exercer dans les limites fixées par l'article 15 du Code bruxellois du Logement [et] le montant de l'amende doit en effet être situé dans la fourchette fixée par le législateur et être déterminé en fonction de la gravité du fait incriminé »⁶⁶. En somme, l'habilitation donnée par le législateur aux fonctionnaires est jugée suffisante. Il est vrai que sa balise est triple : fourchette de taux, modulation de l'amende en fonction du nombre de manquements et liaison du montant de celle-ci à la gravité de l'infraction. Voilà qui, au passage, semble rencontrer l'exigence de proportionnalité.

4. Motivation de l'administration régionale

17. Comme autorité administrative, la D.I.R.L. est tenue à certaines exigences de motivation formelle dans ses décisions⁶⁷ ; il en va de même pour le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale (qui statue sur recours)⁶⁸. Comment ces exigences se concrétisent-elles dans la présente matière ? De façon stricte. C'est ce qu'a appris la D.I.R.L. à ses dépens, par l'arrêt du Conseil d'État du 11 mai 2011⁶⁹. Dans un premier temps, celle-ci avait pointé le caractère « dangereux » d'un conduit d'évacuation des gaz brûlés d'un chauffe-eau, avant, suite à une nouvelle visite, de se raviser et de juger cet élément simplement « non conforme » (non sans présenter ses excuses pour le constat initial « erroné ») ; mais la conclusion, elle, ne change pas (l'interdiction immédiate d'occuper), vu la présence de quantité d'autres vices susceptibles de mettre en péril la santé et la sécurité des preneurs. Erreur « matérielle », oui, « substantielle », non.

Il se fait cependant que ce second contrôle était *postérieur* à la décision du fonctionnaire délégué, laquelle a été donc prise sans qu'il fût tenu compte de ce revirement, fatalement ; elle a subi, de ce fait, l'annulation de la part du Conseil d'État, pour défaut de motivation adéquate. C'est *chacun des défauts* épinglés qui doit ainsi être soigneusement décrit par l'administration, quand bien même il serait surnuméraire ou non indispensable *ut singuli* pour emporter interdiction à la location.

18. Si une certaine exhaustivité et une complétude de bon aloi sont de mise dans la description de l'état du logement, est-il attendu en sus de l'administration régionale qu'elle apporte une réponse détaillée à *l'ensemble* des points soulevés par le propriétaire ? Non, répond le Conseil d'État (dans un arrêt du 30 novembre 2010)⁷⁰. Ainsi, la partie adverse à la cause qu'était ici le fonctionnaire délégué « a motivé valablement l'acte attaqué dès lors qu'elle y a indiqué les considérations de fait et de droit lui servant de fondement et a permis au requérant de comprendre les motifs pour lesquels elle lui a infligé l'amende contestée ; que n'étant pas une juridiction, la partie adverse n'était pas tenue en outre de répondre à chaque argument invoqué par le requérant ».

⁶⁵ C.E. (VI^e ch.), 30 novembre 2010, n° 209.318, *Gonthier*. À l'époque, le montant minimal de l'amende était fixé à 3.000 euros, seuil abaissé depuis (en 2013) à 2.000 euros.

⁶⁶ Aujourd'hui, l'article 10.

⁶⁷ Voy. notamment les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 12 septembre 1991.

⁶⁸ Article 7, paragraphe 4, article 7, paragraphe 5, alinéa 2, article 9, paragraphe 3, et article 10, paragraphe 3, du Code bruxellois du logement.

⁶⁹ C.E. (VI^e ch.), 11 mai 2011, n° 213.196, *Boon*.

⁷⁰ C.E. (VI^e ch.), 30 novembre 2010, n° 209.318, *Gonthier*.

IV. Droits de la défense du bailleur

1. Caractère contradictoire de la visite effectuée par l'administration régionale ?

19. On l'a vu, un constat de non-conformité émis la D.I.R.L. est susceptible d'entraîner des conséquences lourdes pour le bailleur : amende et/ou interdiction (le cas échéant immédiate⁷¹) à la location. Vu l'importance de cet enjeu, le bailleur est-il autorisé à assister à la visite effectuée par l'administration (aux fins d'apporter des explications quant à l'origine des défauts par exemple) ? Certes, le bailleur est tenu informé des dates et heure de passage des services d'inspection⁷², mais a-t-il le droit pour autant d'être présent ?

Telle est la question soumise à l'appréciation du Conseil d'État, qui l'a tranchée dans un arrêt du 10 juin 2008 : « 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 »⁷³. Autrement dit, le principe de bonne administration, qui requiert de toute autorité publique de réunir l'ensemble des éléments pertinents avant de prendre une décision⁷⁴, reste ici inopérant. Pour autant cependant que le preneur y consente (le logement loué constituant son domicile inviolable pénalement⁷⁵), il n'est pas exclu que le propriétaire assiste à cette visite ; l'absence de droit (pour le bailleur) à la participation à l'inspection ne signifie donc pas une interdiction. Toutefois, cette présence ne modifiera rien à la teneur de l'analyse menée par la D.I.R.L.

20. La décision du Conseil d'État peut s'expliquer, à divers égards. Aux termes mêmes du Code, tout d'abord, la visite de la D.I.R.L. a uniquement pour fonction de « constater ou contrôler la conformité des lieux »⁷⁶, pas d'engager un débat contradictoire sur l'origine des manquements.

Ensuite, la présence du bailleur ne présente en soi aucun caractère d'utilité puisqu'à la fois la D.I.R.L. ne détermine en rien à cette occasion les responsabilités des uns et des autres dans la survenance de l'insalubrité⁷⁷ et que le bailleur est invité de toute façon à venir exposer ses arguments au cours de la phase d'audition (pour la fixation de l'amende).

Enfin, accepter une seconde visite (avec le bailleur cette fois)⁷⁸ ne ferait que prolonger l'exposition du locataire à l'insalubrité... et à des risques pour sa santé ou sa sécurité le cas échéant⁷⁹.

2. Audition du bailleur par l'administration régionale ou le bourgmestre ?

21. S'il n'est pas convié à la visite de la D.I.R.L., le bailleur a le droit, comme on l'a vu⁸⁰, d'être entendu avant la décision de celle-ci ou du fonctionnaire délégué — ou

⁷¹ Article 7, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

⁷² Article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du Code bruxellois du logement.

⁷³ C.E. (VI^e ch.), 10 juin 2008, n° 184.041, *Aydin* ; sur cet arrêt, voy. S. GREGOIRE, *op. cit.*, p. 38. Voy. aussi C.E. (VI^e ch.), 16 octobre 2012, n° 221.041, *Quatacker* et C.E. (VI^e ch.), 16 septembre 2015, n° 232.211, *Boon*.

⁷⁴ Voy. *infra* n° 32.

⁷⁵ Au sens de l'article 439 du Code pénal.

⁷⁶ Article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

⁷⁷ Voy. *supra* n° 12.

⁷⁸ Ou attendre, pour la première, qu'il soit disponible.

⁷⁹ voy. de manière générale F. DEGIVES, « La lutte contre l'insalubrité : le contrôle du respect des normes de sécurité, salubrité et équipement », *Le nouveau Code bruxellois du logement en débat(s)*, sous la direction de N. Bernard et A. Mahoux, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 125 et s.

⁸⁰ N° 13.



encore, avant l'adoption par le bourgmestre de l'arrêté d'inhabitabilité (matérialisant l'interdiction régionale à la location). Il y va du principe *audi alteram partem*, qui requiert d'une autorité publique, avant qu'elle prenne un acte, de non seulement communiquer à l'intéressé les faits qui justifient la décision, mais aussi d'offrir à celui-ci la faculté de fournir ses explications. L'importance de l'enjeu (une interdiction à la location par exemple portant indubitablement atteinte au droit de propriété et privant son titulaire d'une partie de ses revenus) mérite assurément que l'on sonde l'intéressé en préambule, tant sur les constats que sur les mesures projetées. Et, de son côté, l'autorité administrative ne tire pas moins profit d'une audition, grâce à laquelle elle statue en connaissance de cause (c'est même le « but premier » de cette formalité, avance le Conseil d'État⁸¹). En tous cas, la méconnaissance de cette règle générale de droit a déjà conduit à la suspension de nombre d'arrêtés d'inhabitabilité⁸².

Cette exigence s'applique-t-elle cependant à *tous les stades* de la procédure ? Même si, par exemple, le logement a *déjà* fait l'objet d'une visite de la part de la D.I.R.L. et que cette dernière a lieu de croire, au moment d'effectuer un nouveau contrôle, que l'état du logement est resté inchangé dans l'intervalle (ce qui la dispensait, croyait-elle, d'entendre à nouveau le propriétaire) ? Assurément, répond le Conseil d'État dans son arrêt du 26 octobre 2012⁸³. « Il n'appartient, par ailleurs, pas à l'autorité administrative de préjuger de l'utilité des explications qui pourraient lui être données. En outre, le bailleur doit avoir la possibilité de faire valoir ses arguments à l'égard de *l'ensemble* des constatations effectuées par la partie adverse, que celles-ci aient été effectuées à l'occasion d'une première visite des lieux *ou lors de visites ultérieures* »⁸⁴.

22. Faut-il pour autant donner à ce principe de l'audition préalable — aussi massif soit-il — une préséance absolue ? Non, a répondu le Conseil d'État dans son arrêt du 16 avril 2013 (afférent à un arrêté d'inhabitabilité du bourgmestre donnant effet à l'interdiction d'occuper)⁸⁵. C'est que le domaine de la salubrité met parfois en jeu la santé des occupants voire leur intégrité physique, directement menacées dans un logement lourdement déficient (sans même parler des dangers pour l'ordre public⁸⁶) ; tout jour supplémentaire passé dans un tel lieu prolonge dès lors l'exposition à ce risque proprement vital. Dans une telle situation exceptionnelle, partant, *l'urgence* d'une évacuation l'emporte sur l'exigence de l'audition préalable.

Certes, le bailleur est libre à son tour de démontrer cet argument de l'urgence, mais il doit le faire de façon probante. Or, « la situation d'urgence que font naître les risques ainsi constatés n'est pas utilement démentie par [le bailleur] », observe en ce sens la haute juridiction. « Dans ces circonstances, il y a lieu de considérer que [le bourgmestre] a pu se dispenser d'entendre le requérant après la visite des lieux [...], et avant l'adoption de l'acte attaqué, sans méconnaître le principe "*audi alteram partem*" ». En l'espèce, un danger (multiple) d'incendie, d'électrocution et même d'explosion avait été relevé ; à cette aune, une simple dénégation du propriétaire (du caractère impérieux de la fermeture) ne suffit évidemment pas.

⁸¹ C.E. (VI^e ch. réf.), 17 février 2020, n° 247.069, *Berber*.

⁸² Voy. entre autres C.E. (VI^e ch. réf.), 7 avril 2006, n° 157.426, *Van Rossem et Colard*, C.E. (VI^e ch. réf.), 4 juillet 2011, n° 214.401, *Jeanty* et C.E. (XIII^e ch. réf.), 9 novembre 2001, n° 100.705, *Kocyigit*.

⁸³ C.E. (VI^e ch.), 26 octobre 2012, n° 223.161, *Boon*.

⁸⁴ Souligné par nous.

⁸⁵ C.E. (VI^e ch.), 16 avril 2013, n° 223.161, *Boon*.

⁸⁶ Cas de l'immeuble qui s'effondre, par exemple.

23. *Quid*, pour refermer ce volet, si audition du propriétaire il y a eu, mais pas devant l'instance nommément désignée par les textes ? C'est le moyen soulevé par un requérant, qui a été entendu non pas par le fonctionnaire délégué lui-même, mais par « deux attachés à la Direction conseils et recours » (auxquels le premier avait confié le soin de s'en charger). Dans un arrêt du 6 août 2014, le Conseil d'État juge cette circonstance non relevante⁸⁷. « Le principe *audi alteram partem* n'implique pas que l'audition doit avoir nécessairement lieu devant l'autorité investie du pouvoir de décision. Ce principe n'exige nullement que la personne compétente pour statuer sur le recours procède elle-même à l'audition du bailleur. Il suffit que la personne compétente pour statuer dispose dans le dossier d'un procès-verbal d'audition reprenant les arguments exposés à cette occasion ».

V. L'insalubrité régionale, le contrat de bail et le juge civil

1. Conséquences civiles d'une non-conformité du bien

24. Quel impact une infraction aux critères de salubrité édictés par les Régions exerce-t-elle sur le contrat bail (*a fortiori* si elle suivie par une décision d'interdiction à la location) ? En l'absence de toute précision dans la loi fédérale, les juges ont longtemps statué en ordre dispersé⁸⁸ (résolution du bail pour inexécution fautive⁸⁹, résiliation pour destruction du bien par cas fortuit⁹⁰, nullité⁹¹, caducité, etc.). Progressivement, toutefois, une solution majoritaire⁹² (sans être unanime⁹³), s'est dégagée, en faveur de la nullité du bail⁹⁴, eu égard entre autres au caractère d'ordre public revêtu par les normes de salubrité⁹⁵. Ce, répétons-le, pour autant que le défaut au bien loué soit antérieur (ou au minimum contemporain) à la signature de la convention, à défaut de quoi l'on ne serait pas en présence d'un problème de validité du contrat (un élément constitutif manque, appelant effectivement nullité) mais d'une *défaillance dans l'exécution* de celui-ci (laquelle emporte plutôt résolution)⁹⁶.

25. C'est dans ce cadre-ci que s'inscrit la décision du tribunal civil de Bruxelles du 19 mai 2015, lequel récuse toute automaticité dans l'application de la nullité (même en présence d'une norme d'ordre public)⁹⁷. Certes, un contrat sous-tendu par une cause illicite encourt la nullité⁹⁸, mais la juridiction n'a vu aucun élément permettant

⁸⁷ C.E. (VI^e ch.), 6 août 2014, n° 228.173, *Boon*.

⁸⁸ Voy. entre autres M. HIGNY, « Le bail face aux réglementations régionales bruxelloises (urbanisme, salubrité, P.E.B.). Le point de vue de l'avocat », *Le bail et le contrat de vente face aux réglementations régionales (urbanisme, salubrité, PEB)*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, Larcier, p. 79 et s., et N. BERNARD, « L'impact sur le contrat de bail des règles prises par les Régions en matière de salubrité, d'urbanisme et de performance énergétique. Position de la question », *Le bail et le contrat de vente face aux réglementations régionales (urbanisme, salubrité, PEB)*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 9.

⁸⁹ Sur le pied de l'article 1741 du Code civil.

⁹⁰ Article 1722 du Code civil.

⁹¹ En vertu des articles 6, 1108, 1117, 1131 et 1133 du Code civil, entre autres.

⁹² voy. notamment J.P. Westerlo, 8 juillet 2015, *R.W.*, 2015-2016, p. 798 ; Civ. Flandre occidentale, division de Courtrai, 18 décembre 2014, *T.G.R. - T.W.V.R.*, 2015, p. 97 ; Cass., 10 mai 2012, *R.W.*, 2012-2013, p. 985, note A. VAN OEVELEN et *N.j.W.*, 2013, p. 29, note M. DAMBRE ; J.P. Zomergem, 30 septembre 2011, *Huur*, 2011, p. 180 ; J.P. Bruxelles, 19 novembre 2009, *R.G.D.C.*, 2010, p. 465, obs. N. BERNARD, ...

⁹³ Voy. notamment Civ. Louvain, 29 février 2012, *Huur*, 2012, p. 78.

⁹⁴ Voy. entre autres N. BERNARD et L. DEBROUX « La nullité du contrat de bail en cas de violation des normes de salubrité », in *Les nullités en droit privé : état des lieux et perspectives*, sous la direction de C. Delforge et J. Van Meerbeeck, Limal, Anthemis, 2017, pp. 129 et s.

⁹⁵ Voy. *supra* n° 4.

⁹⁶ Voy. cependant Civ. Bruxelles, 30 octobre 2014, *Jurim.*, 2015/3, p. 325, note N. BERNARD.

⁹⁷ Civ. Bruxelles, 19 mai 2015, *R.G.D.C.*, 2016, p. 139, note N. BERNARD. Voy. aussi J.P. Anvers, 22 décembre 2016, *R.W.*, 2017-2018, p. 514

⁹⁸ « *L'obligation sans cause, ou sur une fausse cause, ou sur une cause illicite, ne peut avoir aucun effet* » (article 1131 du Code civil, souligné par nous).

de considérer que le bail s'adossait sur une telle cause. On imagine qu'il entendait par là que le bailleur n'a jamais eu comme *intention* (ou comme mobile déterminant) de rendre le bien insalubre ; le mauvais état du logement est le résultat de l'impéritie de l'intéressé, mais nullement la finalité recherchée. Tout autre serait la situation où le bailleur, sciemment, commet des infractions en matière de salubrité ou d'hygiène dans le seul objectif de maximiser ses profits par exemple ; on songe entre autres⁹⁹ à ces marchands de sommeil¹⁰⁰ qui « découpent » outrageusement une habitation unifamiliale en une multitude de micro-appartements (dépourvus du confort minimal), qu'ils mettent en location à prix d'or à des personnes que la précarité de leur statut (administratif ou social) prive de tout pouvoir de négociation¹⁰¹.

En revanche, il est difficile de nier qu'un bail portant sur un bien insalubre a un objet illicite, au regard notamment de la jurisprudence bien établie de la Cour de cassation (l'objet est illicite s'il « crée ou maintient une situation illégale »¹⁰²). Mais, contrairement à ce qu'il dispose pour la cause, le Code civil reste flou (sinon muet)¹⁰³ sur les conséquences juridiques à attacher à une convention dotée d'un tel objet ; seule, partant, une nullité dite virtuelle (plutôt que textuelle) est susceptible de s'appliquer, ce qui a pour effet de ménager au juge un pouvoir d'appréciation certain¹⁰⁴. Exploitant à plein ce pouvoir, le tribunal civil de Bruxelles s'estime fondé à « tenir compte de la nature de la règle et de son but, mais également du milieu de fait dans laquelle la nullité est amenée à opérer ainsi que des intérêts en jeu ». Sur-tout, il lui importe de voir si la sanction (de la nullité) est bien la plus adéquate au présent dossier¹⁰⁵.

26. Évoquant à propos de la théorie de la nullité absolue les « effets pervers de son automaticité » susceptibles de mener à des situations « absurdes », ce magistrat revendique dès lors un certain pouvoir d'appréciation¹⁰⁶ ; c'est, autrement dit, le statut (d'ordre public) de la disposition violée qui doit être soulevé d'office par le magistrat, et pas la conséquence civile à y attacher (la nullité absolue). Le juge « ne peut donc faire abstraction du régime très spécifique du contrat de bail et, de façon plus générale, des enjeux et difficultés propres au droit au logement ainsi qu'aux intérêts des parties et des tiers »¹⁰⁷. Est privilégiée une interprétation téléologique, de manière à ce que la sanction retenue échappe à toute systématisme et corresponde bien à la finalité de la loi. Du reste, une vision moderne de la théorie des

⁹⁹ Voy. J. VAN MEERBEECK, *op. cit.*, p. 164.

¹⁰⁰ Voy. l'article 433*decies* du Code pénal, inséré par l'article 15 de la loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil, *M.B.*, 2 septembre 2005.

¹⁰¹ Tel n'était pas le cas *in specie*.

¹⁰² Cass., 8 avril 1999, *Amén.*, 2000, p. 140, note M. DELNOY.

¹⁰³ Lire, en comparaison, les articles 6 et 1128 du Code civil. Comparer également, dans un domaine approuchant, avec les articles 1110 et 1116 du Code civil, eux aussi autrement explicites.

¹⁰⁴ *Contra* : Cass., 28 novembre 2013, *Pas.*, 2013, p. 2399. À la fois, la Cour fait explicitement dériver la nullité de l'article 6 du Code civil et semble conférer un caractère d'automaticité à celle-ci. En tous cas, elle juge fondé le moyen suivant : « En vertu de l'article 1131 du Code civil, l'obligation sans cause, ou sur une fausse cause, ou sur une cause illicite, ne peut avoir aucun effet. Une convention ayant un objet illicite est nulle en vertu de l'article 6 du Code civil » (souligné par nous).

¹⁰⁵ Ce qui n'empêche pas le tribunal de livrer une réponse affirmative : oui, ici, la solution de la nullité apparaît comme « la plus appropriée » ! Un double élément a forgé la décision du juge manifestement : le fait, d'une part, que le propriétaire n'ait pas mis à profit à l'époque le délai concédé par la D.I.R.L. pour effectuer les travaux requis et, de l'autre, que la locataire n'habite de toute façon plus les lieux au moment du prononcé (ce qui évidemment amenuise — voire annihile — l'impact social pour elle d'une rupture de la convention).

¹⁰⁶ J. VAN MEERBEECK, « Le juge et l'ordre public : libres propos quant à l'impact des normes régionales sur le bail à l'aune de la théorie des nullités », *Le bail et le contrat de vente face aux réglementations régionales (urbanisme, insalubrité, P.E.B.)*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 156.

¹⁰⁷ J. VAN MEERBEECK, *ibidem*, p. 182.

nullités plaide en faveur d'une sanction qui soit modulable selon l'importance du degré de violation des normes régionales¹⁰⁸.

Quoi qu'il en soit, force est de constater que l'intensité du recours à la nullité fléchit aujourd'hui¹⁰⁹, notamment sous la prise de conscience des conséquences (lourdes) que cette sanction charrie¹¹⁰.

27. Pour terminer, signalons que le législateur bruxellois s'est montré sensible à cette jurisprudence. S'il reprend la sanction de la nullité, il en circonscrit autant que possible l'application (entre autres pour ne pas déstabiliser exagérément la situation du preneur)¹¹¹. Voilà dès lors la nullité cantonnée à un cas de figure principal : lorsqu'une interdiction à la location (décrétée par la D.I.R.L.) frappait *déjà* l'habitation au moment où le bailleur a décidé de donner celle-ci à bail¹¹². On a donc réservé la mesure la plus forte (en raison notamment de la restitution des prestations réciproques¹¹³) aux situations les plus graves, celles où le bailleur a signé un bail irrégulier en pleine connaissance (puisqu'il savait le bien impropre à la location).

À titre surabondant, que se passe-t-il cette fois si l'interdiction tombe *en cours de bail* ? C'est la caducité alors qui s'applique¹¹⁴.

2. Force obligatoire, pour le juge, des constats opérés par l'administration régionale

28. Une autre question doit être soulevée, relative à la force obligatoire à laquelle le rapport de la D.I.R.L. pourrait prétendre en justice. L'appréciation de l'administration lie-t-elle le juge (chargé d'appliquer la législation sur le bail) ? Cette question a reçu des éléments de réponse de la part du juge de paix de Bruxelles, dans sa décision du 19 novembre 2009¹¹⁵. Les faits étaient les suivants. Une locataire a saisi la D.I.R.L. pour se plaindre de défauts multiples au logement¹¹⁶. Ceux-ci ont été jugés suffisamment

¹⁰⁸ Par exemple, la sanction de la nullité paraît peu souhaitable dans le cas de manquements *légers* aux prescriptions de qualité ; des principes de proportionnalité ou d'équité (déjà mis à contribution dans l'application de la théorie de l'abus de droit) peuvent jouer un rôle protecteur à cet égard, en vue de sauvegarder les intérêts de l'occupant.

¹⁰⁹ Notamment J.P. Anvers, 22 décembre 2016, *R.W.*, 2017-2018, p. 514.

¹¹⁰ voy. sur ce point J. VAN MEERBEECK, « Repenser la théorie moderne des nullités », *Les nullités en droit privé. État des lieux et perspectives*, sous la direction de C. Delforge et J. Van Meerbeeck, Limal, Anthemis, 2017, pp. 7 et s., et N. BERNARD, « Règles régionales de salubrité et nullité du bail : vers un tournant majeur dans l'appréhension du problème par les juges ? », note sous Civ. Bruxelles, 19 mai 2015, *R.G.D.C.*, 2016, pp. 139 et s.

¹¹¹ Ainsi le « souhait » de l'auteur de l'ordonnance du 27 juillet 2017 est-il « de prévoir clairement que les normes d'habitabilité, essentiellement destinées à protéger le preneur, sont impératives en sorte que la mise en location d'un bien qui ne répond pas à ces exigences n'est pas nulle de nullité absolue, contrairement à ce que soutient une partie de la doctrine » (projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-488/1, p. 15).

¹¹² Article 219, paragraphe 4, alinéa 2, du Code bruxellois du logement.

¹¹³ Rétroactive par essence (affecté par un défaut dès l'origine, le contrat est censé n'avoir jamais existé), la nullité suppose en effet le remboursement au preneur des loyers indûment perçus par le bailleur. En retour, celui-ci jouira d'une indemnité d'occupation reflétant l'avantage dont a bénéficié le locataire, en termes d'hébergement, durant l'exécution du contrat annulé. Les juges procèdent, en règle, à une compensation entre les deux montants. Certains d'entre eux, toutefois, n'hésitent pas à *minorer* cette indemnité d'occupation, en fonction du degré d'insalubrité du bien et de l'ampleur des manquements du propriétaire. Le solde (c'est-à-dire la différence entre les loyers restitués au preneur et l'indemnité d'occupation par lui versée) sert à réparer le locataire des troubles de jouissance qu'il a subis. Voy. notamment J.P. Alost, 19 février 2019, *J.J.P.*, 2019, p. 384 ; J.P. Grâce-Hollogne, 23 juin 2000, *Échos log.*, 2001, p. 17, note L. THOLOMÉ et J.P. Saint-Josse-ten-Noode, 29 mai 1996, *Échos log.*, 1997, p. 14. Sur le sujet, on consultera entre autres J. BAEKE, « Restitutie na vernietiging van woninghuurovereenkomst wegens overtreding van gewestelijke woonkwaliteitsnormen », *T.B.O.*, 2013, pp. 108 et s.

¹¹⁴ Article 219, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, du Code bruxellois du logement. Sur les implications de la caducité, voy. notamment N. BERNARD, « L'impact sur le contrat de location des manquements aux normes régionales de salubrité : le tournant de la régionalisation du bail », *J.T.*, 2018, pp. 650 et s.

¹¹⁵ J.P. Bruxelles, 19 novembre 2009, *R.G.D.C.*, 2010, p. 464, note N. BERNARD.

¹¹⁶ « Absence d'éclairage naturel, absence de hauteur sous plafond de 195cm, dimensions insuffisantes de la cage d'escalier, insuffisance de puissance du corps de chauffe, absence de système de production d'eau chaude, ... » (sans compter les problèmes d'évacuation des eaux du W.C. et de la douche).

graves pour justifier l'interdiction *immédiate* à la location¹¹⁷, sans donc que la possibilité soit donnée au bailleur d'engager les travaux. Ce dernier conteste alors le constat de la D.I.R.L. et réclame une autre évaluation du logement¹¹⁸. Ce à quoi il se voit répondre par le magistrat : « Une expertise contradictoire comme le souhaite [le bailleur] n'apporterait aucun élément nouveau quant à l'existence de ces défauts par ailleurs non contestées ».

29. Cet attendu résume assez bien l'opinion dominante qui règne à propos de la force obligatoire des constats dressés par l'administration régionale, à la fois dépourvus de force obligatoire *in se* mais d'une utilité difficilement égalable. Détaillons.

D'un côté, ces constats, aussi fouillés soient-ils, ne sauraient s'imposer au juge en effet, pour la triple raison qu'ils ont été produits dans un cadre purement administratif, qu'ils s'abstiennent de déterminer les responsabilités des parties dans la survenance du défaut¹¹⁹ et, *last but not least*, qu'ils s'établissent de manière unilatérale¹²⁰. Les juges n'entendent dès lors pas se lier les mains et refusent d'abdiquer tout pouvoir personnel d'appréciation¹²¹.

En revanche, nombreux sont ceux qui reconnaissant la grande valeur pratique de ces constats. Si certains des magistrats¹²² (et auteurs¹²³) continuent à tenir ces constats administratifs pour de simples avis (voire en récusent totalement la légitimité¹²⁴), une nette majorité y voit une présomption forte (de non-conformité du bien)¹²⁵ ou un providentiel commencement de preuve¹²⁶. À proportion que la D.I.R.L. gagnait en expérience, la jurisprudence n'a pas hésité à admettre la plus-value technique précieuse que présentent pareils documents officiels (rédigés il est par des équipes d'ingénieurs experts — dont le coût, au passage, n'est *pas* répercuté sur les parties¹²⁷). Par exemple, le tribunal civil de Bruxelles (dans sa décision du 19 mai 2015) a trouvé le rapport de la D.I.R.L. « tout à fait objectif et complet », et assorti de « constatations circonstanciées », à telle enseigne qu'il 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 lors¹²⁸. À titre de comparaison, le magistrat est bien moins outillé (et davantage laissé à lui-même) quand il opère une vue des lieux.

¹¹⁷ Sur le pied de l'article 7, paragraphe 5, du Code bruxellois du logement.

¹¹⁸ Réalisée en sa présence, par ailleurs.

¹¹⁹ Voy. *supra* n° 12.

¹²⁰ Voy. plus haut n° 19.

¹²¹ « 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 » (Civ. Bruxelles, 19 mai 2015, *R.G.D.C.*, 2016, p. 137, obs. N. BERNARD). « 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 » (J.P. Fontaine-l'Évêque, 1^{er} octobre 2007, *J.L.M.B.*, 2008, p. 525).

¹²² Notamment J.P. Thuin, 6 février 2012, *J.J.P.*, 2012, p. 447 et J.P. Fontaine-l'Évêque, 1^{er} octobre 2007, *J.L.M.B.*, 2008, p. 525.

¹²³ J. MALAISE, « Article 23 de la Constitution », *Échos log.*, 2001, p. 18.

¹²⁴ J.P. Anderlecht, 30 septembre 2015, *Jurim.*, 2016/3, p. 197, obs. N. BERNARD.

¹²⁵ Par exemple, Civ. Gand (9^e ch.), 24 septembre 1999, *Redrim*, 2000, p. 39, note M. DAMBRE.

¹²⁶ Voy. L. THOLOMÉ, « La valeur juridique des constats unilatéraux en matière de salubrité des logements », *Échos log.*, 2001, p. 18.

¹²⁷ À l'inverse de celui de l'expertise classique.

¹²⁸ Civ. Bruxelles, 19 mai 2015, *R.G.D.C.*, 2016, p. 137, obs. N. BERNARD.

VI. L'insalubrité régionale et le pouvoir communal

30. Si, à Bruxelles, la lutte contre l'insalubrité a été centralisée et confiée à un acteur régional¹²⁹, l'échelon local n'est complètement absent ; c'est toutefois dans la *mise en œuvre* des décisions prises par la D.I.R.L. que la commune intervient, puisque « le bourgmestre veille à l'exécution de l'interdiction » à la location prise par cet acteur¹³⁰. Concrètement, il revient au bourgmestre d'adopter un arrêté d'inhabitabilité pour faire respecter l'interdiction régionale. Mais de quel pouvoir dispose exactement la commune au moment de donner effet à la décision de la D.I.R.L. ? Autrement dit, adosse-t-il son arrêté sur l'article 135 de la nouvelle loi communale (qui fonde son pouvoir de police général en matière de logement et lui ménage un large pouvoir d'appréciation¹³¹) ou sur l'article 133 de cette même législation, autrement restrictif (« *Le bourgmestre est spécialement chargé de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police* ») ?

C'est la question qu'a vidée le Conseil d'État (dans son arrêt du 16 octobre 2012), à qui avait été soumis pour censure un tel arrêté d'inhabitabilité¹³². Sans même entrer dans le fond du problème, la haute juridiction déclare la requête irrecevable. « Lorsque le bourgmestre exécute ainsi une décision d'interdiction de mettre en location, de louer ou de faire occuper un logement, il agit dans le cadre de l'article 133 de la nouvelle loi communale qui le charge notamment de l'exécution des arrêtés régionaux », observe le Conseil d'État. « Le bourgmestre ne fait, en ce sens, qu'exécuter la décision sans pouvoir la contester, ni exercer le moindre pouvoir d'appréciation à l'égard de son contenu. Le pouvoir d'appréciation du bourgmestre ne porte, en effet, que sur les seules modalités d'exécution de la décision régionale : modalités et délais d'évacuation des locataires, modalités d'affichage de la décision d'interdiction, éventuelle apposition de scellés... »¹³³. Conclusion (en termes de recevabilité de la demande) : « Un tel acte d'exécution qui ne fait que mettre en œuvre l'interdiction de location édictée par la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas d'existence autonome, ni de portée propre et n'est, dès lors, pas susceptible de recours ».

C'était donc la décision de la D.I.R.L. (ou celle du fonctionnaire délégué sur recours) qu'il fallait entreprendre devant le Conseil d'État¹³⁴, pas l'arrêté du bourgmestre lui-même. Ce, à moins naturellement que l'arrêté du bourgmestre déborde en quelque sorte l'interdiction à la location, englobant par exemple l'entièreté du bâtiment (plutôt que l'un ou l'autre appartement individuel)¹³⁵.

31. La mise au point de la haute juridiction se justifie, semble-t-il. D'abord, elle corrige en quelque sorte l'erreur commise par le législateur bruxellois lui-même qui, à

¹²⁹ Pour sa part, la Wallonie par exemple associe intimement les pouvoirs locaux. Ainsi, c'est le bourgmestre qui statue sur le sort à réserver à un bien déclaré insalubre, sur la base d'un constat éventuellement dressé par ses propres services (art. 7 et 5 respectivement du Code wallon de l'habitation durable).

¹³⁰ Article 8, alinéa 2, du Code bruxellois du logement.

¹³¹ Voy. Fr. LAMBOTTE et V. RAMELOT, « Le rôle éventuel des règlements communaux contre l'insalubrité », in *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. Bernard et G. De Pauw, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 55, ainsi que F. LAMBOTTE, M. MULLER et V. RAMELOT, « Les pouvoirs de police des communes », *Droit communal*, 2004/4, p. 58 et s.

¹³² C.E. (VI^e ch.), 16 octobre 2012, n° 221.040, *Quatacker*.

¹³³ Voy. aussi C.E. (VI^e ch.), 3 mai 2013, n° 223.370, *Krrakaj et Arif*.

¹³⁴ Ce que, par ailleurs, le propriétaire n'a pas manqué de faire aussi : C.E. (VI^e ch.), 16 octobre 2012, n° 221.039, *Quatacker*.

¹³⁵ Voy. C.E. (VI^e ch.), 16 avril 2013, n° 223.161, *Boon* (où, là, le recours en annulation de l'arrêté du bourgmestre formé par le propriétaire a été déclaré recevable — quoique non fondé). In *casu*, l'interdiction à la location concernait quatre logements, et l'arrêté du bourgmestre les douze logements que compte au total l'immeuble en question. La raison de ce décalage tient peut-être dans l'inexistence urbanistique des huit logements non identifiés par la D.I.R.L., le bâtiment ayant été subdivisé en effet sans autorisation.

la fois dans le texte originel du Code du logement¹³⁶ et dans les travaux préparatoires¹³⁷, évoquait bien l'article 135. Ensuite, elle tend à étouffer certaines velléités communales de remise en cause de la décision de la D.I.R.L. Dans les premiers temps de l'application du Code, certains bourgmestres rechignaient en effet à donner exécution sur leur territoire à ce qu'ils tenaient pour une ingérence régionale dans leur pré carré. Heureusement, le vent a tourné depuis, à mesure que ce nouveau service administratif est monté en puissance et a conquis sa crédibilité. Ce faisant, certes, le bourgmestre apparaît un peu comme « l'exécutant des basses œuvres »¹³⁸; de manière plus orthodoxe, on dira qu'il intervient « en tant qu'agent déconcentré de l'autorité supérieure, et non pas en tant que chef de la commune, autorité décentralisée compétente en matière de police »¹³⁹.

32. Deux éléments de relativisation doivent cependant être apportés. D'abord, au-delà des modalités laissées à la discrétion du bourgmestre, le Code n'enserme l'action de celui-ci dans aucun délai prédéterminé (même si l'intéressé demeure responsable de ses actes — et, ici, abstentions — suivant le mécanisme de la tutelle¹⁴⁰). Par ailleurs, rien n'empêche le bourgmestre, sur le pied de ses propres compétences en matière de salubrité (vue alors sous l'angle — plus réduit — de l'hygiène et de la sécurité publique¹⁴¹), de prendre un arrêté appuyé sur l'article 135, même s'il a déjà été saisi d'une demande d'exécution d'une interdiction régionale; c'est ce qu'a admis en tous cas le Conseil d'État dans son arrêt du 5 juin 2013¹⁴² (« la police spéciale du logement [l'exécution du Code] n'exclut pas l'intervention résiduelle de la police générale communale lorsque les conditions d'application de celle-ci sont réunies »).

Pour le surplus, notons que le bourgmestre qui agit en exécution des décisions prises par l'Inspection régionale du logement est censé l'indiquer expressément dans la motivation de son arrêté¹⁴³.

VII. L'insalubrité et la police de l'urbanisme

33. Il n'y a pas qu'avec les critères fédéraux de salubrité que les exigences bruxelloises entr(ai)ent en résonance; elles se superposent également aux normes *urbanistiques*. On songe ici aux normes d'« habitabilité », portées par le titre II du règlement régional d'urbanisme¹⁴⁴, mais aussi à la notion de bon aménagement des

¹³⁶ Article 14, alinéa 2, ancien, du Code bruxellois du logement.

¹³⁷ Projet d'ordonnance portant le Code bruxellois du logement, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, n° A-416/1, p. 19.

¹³⁸ V. DEWOLF et H. DOYEN, « Le point de vue des bourgmestres », *Les expulsions de logement. Uithuiszettingen*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, La Charte (les Dossiers du Journal des juges de paix), 2011, p. 102.

¹³⁹ V. DEWOLF et H. DOYEN, *ibidem*, p. 102.

¹⁴⁰ Art. 135 du Code bruxellois du logement.

¹⁴¹ M. QUINTIN et B. JADOT, « La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer », *Droit communal*, 2000/1, p. 106, et N. BERNARD, « Les compétences comparées de l'autorité fédérale, de la Région et de la commune dans la lutte contre l'insalubrité », *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de N. Bernard et Ch. Mertens, Namur, Publications de la Région wallonne, 2005, p. 180 et s.

¹⁴² C.E. (VI^e ch.), 5 juin 2013, n° 223.736, *Boon*.

¹⁴³ Fr. LAMBOTTE, « Les communes et le Code bruxellois du logement », *Normes d'habitation : Wallonie*, Bruxelles (dossier n° 10 du Journal des juges de paix et de police), Bruxelles, La Charte, 2008, pp. 57 et s.

¹⁴⁴ Ces normes s'appliquent notamment à tout « immeuble neuf », au bien qui fait l'objet d'une réfection d'une certaine ampleur et, plus généralement, à tous les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme (article 1^{er}, paragraphe 2, 1°, et paragraphe 3, du titre II du règlement régional d'urbanisme). Elles concernent aussi bien la superficie minimale et le volume de l'habitation (hauteur sous plafond) que le confort et l'hygiène (salle de bain, W.C., cuisine, éclairage naturel, ventilation, ...) ou encore les équipements (raccordements à l'eau, au gaz, à l'électricité et au réseau d'égouttage), soit, nombre de paramètres *également couverts* par l'arrêté relatif aux normes de salubrité. Quant à leur contenu, ces prescriptions urbanistiques se distinguent par leur degré de sévérité, sensiblement plus élevé que les critères de salubrité (qualifiées d'ailleurs par le

lieux¹⁴⁵, qui permet à l'autorité commise à la délivrance du permis d'urbanisme de refuser celui-ci (si le projet ne correspond point à l'idée qu'elle se fait de cet aménagement), quand bien même les autres conditions seraient respectées¹⁴⁶. Une question émerge fatalement dans ce cadre : chargée d'évaluer le respect des prescriptions urbanistiques, cette autorité est-elle liée par l'éventuelle appréciation faite du même logement par la D.I.R.L. (sur la base de ses propres critères — de salubrité) ?

L'interrogation se dérobe à toute appréhension unilatérale. D'un côté, le principe d'autonomie des polices incline à répondre par la négative ; c'est uniquement sur des normes de type urbanistique que l'autorité concernée est admise à asseoir sa motivation (avec le risque de conclusions différentes — avec le constat de la D.I.R.L. — à propos du même bien)¹⁴⁷. D'un autre côté, le principe de bonne administration, censé régir étroitement l'activité des communes, « impose notamment à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause et de motiver adéquatement ses décisions »¹⁴⁸, ce qui signifie que le pouvoir local doit prendre en compte l'ensemble des éléments juridiques pertinents avant d'adopter un acte individuel¹⁴⁹ ; va dans le même sens le principe de la hiérarchie des normes, qui astreint la commune à vérifier le respect dû aux exigences de salubrité par exemple avant de délivrer le permis d'urbanisme¹⁵⁰, (puisque cet acte de portée individuelle qu'est le permis se situe, au sein de la hiérarchie en question, à un échelon *inférieur* à celui d'un arrêté d'un gouvernement régional édictant ces exigences de salubrité — texte pleinement normatif, lui¹⁵¹).

34. La jurisprudence du Conseil d'État semble refléter cette oscillation. Dans un arrêt du 17 octobre 2014¹⁵², celui-ci alimente plutôt la thèse de l'indépendance des polices. L'acheteur d'un immeuble déjà subdivisé en sept appartements (dans l'illégalité pour certains d'entre eux) a sollicité un permis de régularisation ; il invoque, à l'appui de sa demande, le certificat de conformité obtenu de la D.I.R.L. pour une partie du bâtiment. Il se voit malgré tout refuser l'autorisation urbanistique (tant par la commune que, sur recours, par le gouvernement bruxellois). La décision de ce dernier est validée pleinement par la haute juridiction administrative. En effet, l'exécutif « a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation et nonobstant la délivrance d'un certificat d'habitabilité par l'inspection du logement, estimer que la division de l'étage en appartements de très petite taille, dont les locaux W.C. et salle de bain ne sont pas en contact avec l'air extérieur, n'ont pas de fenêtre et communiquent avec les pièces d'habitation, n'était pas conforme au bon aménagement des lieux ».

législateur bruxellois d'« élémentaires » : article 4, paragraphe 1^{er}, al. 1^{er}, 1^o, 2^o et 3^o, du Code bruxellois du logement) ; il est vrai que, s'attachant aux immeubles neufs ou rénovés, les exigences d'habitabilité ont quelque légitimité à se montrer ambitieuses et à placer la barre plus haut que les normes de salubrité, qui régissent le bâti *existant* (Parl. Brux.-Cap., *C.R.I. COM*, 2016-2017, n° 115, séance du 7 juin 2017).

¹⁴⁵ Fondé notamment sur l'article 3, *in fine*, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire.

¹⁴⁶ Y compris les normes de salubrité (C.E. (XV^e ch.), 9 novembre 2018, n° 242.903, *Gutman*).

¹⁴⁷ Voy., pour une illustration, C.E. (XV^e ch.), 9 novembre 2018, n° 242.903, *Gutman*.

¹⁴⁸ Ch.-H. BORN et A.-S. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée ? », *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme 50 ans après la loi organique*, sous la direction de M. Delnoy et al., Limal, Anthemis, 2013, p. 383.

¹⁴⁹ Voy. par exemple, en ce qui concerne les relations entre polices de l'urbanisme et des monuments, C.E. (XIII^e ch.), 10 février 2009, n° 130.319, *Vanderput*. Et, avec le droit de l'environnement, voy. C.E. (XIII^e ch. réf.), 8 mai 2008, n° 182.769, *Le Hodey*.

¹⁵⁰ Voy. également proposition de décret complétant l'article 41, paragraphe 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, développements, *Doc. parl.*, Cons. rég. w., sess. 1992-1993, n° 179/1, p. 2.

¹⁵¹ La norme étant par essence de portée générale et abstraite.

¹⁵² C.E. (XV^e ch.), 17 octobre 2014, n° 228.798, *Toint*.

35. Cette latitude urbanistique, toutefois, n'est pas sans limite. Dans un arrêt du 31 mai 2013¹⁵³ (dont le contexte empirique est fort similaire), le même Conseil d'État a accepté d'annuler la décision gouvernementale de rejet du recours¹⁵⁴. Ici aussi, la D.I.R.L. avait délivré son *fiat* (pour l'un des logements au moins)... dont la commune n'a néanmoins tenu aucun compte. Or, le motif tiré du seul non-respect des règles d'habitabilité « entre en contradiction apparente avec l'attestation de conformité délivrée par l'administration régionale [D.I.R.L.] », observe la haute juridiction administrative ; « si la police de l'aménagement du territoire et celle du logement poursuivent des objectifs différents et peuvent donner lieu à des appréciations distinctes, il faut néanmoins que l'autorité tienne compte des actes accomplis par sa propre administration dans le cadre de l'une et de l'autre et justifie d'une certaine cohérence ». Par ailleurs, « s'il n'est pas interdit à l'autorité compétente pour délivrer les permis d'urbanisme de se référer à des critères d'habitabilité plus exigeants que les critères minimaux définis en vertu du Code du logement, encore faut-il qu'elle en explique les raisons, liées à l'appréciation du bon aménagement du territoire ; qu'en l'espèce, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi, alors que même le plus petit des deux logements a été jugé conforme aux exigences définies en vertu du Code du logement, la partie adverse refuse le permis sollicité en raison d'une habitabilité insuffisante des deux logements en cause ».

En clair, si l'autonomie des polices n'est pas renversée ici dans son principe, encore l'autorité doit-elle entourer d'une motivation adéquate toute éventuelle décision qui prendrait du champ par rapport aux normes de salubrité et aux conclusions de la D.I.R.L. Tel n'a pas été le cas *in specie*.

Conclusion

36. En guise de conclusion, il paraît important de préciser que les différents enseignements ici dégagés n'ont rien perdu de leur pertinence avec la régionalisation du bail, puisque l'ordonnance bruxelloise du 27 juillet 2017¹⁵⁵ a maintenu intact le système régional antérieur (normes de salubrité comprises). Même, le fait régional s'impose d'autant plus que les exigences *fédérales* de salubrité sont, elles, passées de vie à trépas¹⁵⁶, ne laissant plus que les standards bruxellois (davantage sévères). Il semble donc que cette jurisprudence soit amenée à prospérer encore...

Nicolas BERNARD
Professeur à l'Université Saint-Louis — Bruxelles

¹⁵³ C.E. (XV^e ch.), 31 mai 2013, n° 223.669, *Rebetonim*. Voy. aussi C.E. (XIII^e ch.), 8 juillet 2013, n° 224.291, *Caminiti*.

¹⁵⁴ Le recours était formé par un propriétaire postulant un permis de régularisation (pour un immeuble subdivisé sans autorisation) contre la décision municipale de refus.

¹⁵⁵ Ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, *M.B.*, 30 octobre 2017. Voy. sur ce texte N. BERNARD, *Bail d'habitation dans les trois régions*, Bruxelles, Larcier, 2020, ainsi que B. LOUVEAUX, *Bail d'habitation en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Larcier, 2018.

¹⁵⁶ Article 16, paragraphes 4 et 5, de l'ordonnance du 27 juillet 2017.

