

Section 1

Répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les régions

SOUS-SECTION 1. PRINCIPES

1. En principe, les régions ne sont pas compétentes pour formuler de façon directe des conditions de location ou de mise en location d'un bien aux fins de logement¹. Ceci ressortit en effet à la compétence de l'Etat fédéral en matière de baux à loyer.

2. Aux termes de l'article 6, § 1, IV de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont, quant à elles, compétentes en matière de logement et de police des habitations qui constituent un danger pour la sécurité et la salubrité publiques.

3. La compétence des régions d'imposer des normes de qualité et de sécurité en cette matière, qui découle logiquement de la première, est à présent reconnue de façon certaine. Elle est déduite de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage. Celle-ci avait en effet posé comme principe qu'*«il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980»*². Se fondant sur ce principe, la Cour, dans un arrêt n° 49 du 10 mars 1988, en matière de normes de sécurité des logements contre l'incendie, avait estimé les régions compétentes pour l'ensemble de la politique du logement.

Le législateur bruxellois, lors de l'élaboration de l'ordonnance concernant les normes de qualité et de sécurité de logements meublés, en a conclu à la compétence des régions *«pour tous les aspects de cette politique spécifique à la qualité des logements et à la protection des habitants»*³, ce qu'a admis le Conseil d'État dans son avis sur ce projet d'ordonnance⁴. Le Conseil d'État a d'ailleurs

1. Voir S. LEPRINCE, «Les normes de qualité et de sécurité des logements dans les trois régions», *Actualités juridiques des baux*, 1999, pp. 34-42.

2. Arrêt de la Cour d'arbitrage n° 39/87, 15 oct. 1987, considérant 2.B.1.

3. *Doc.*, Cons. rég. Brux., sess. 1991-1992, n° A-174/1, p. 4.

4. Avis du Conseil d'État relatif à l'ordonnance bruxelloise du 15 juillet 1993 *concernant les normes de qualité et de sécurité des logements meublés*, *Doc.*, Cons. rég. Brux., sess. 1991-1992, n° A-174/1, p. 17.

VII.2.1. – COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT FÉDÉRAL ET LES RÉGIONS

répété cette position à de multiples reprises¹. Le législateur fédéral lui-même, régissant la matière des baux relatifs à la résidence principale du preneur, a également reconnu cette compétence des régions².

4. La question de la compétence devient plus problématique dès lors que ces mesures de contrôle présentent un caractère préalable. En effet, en imposant une ou des condition(s) préalable(s) à la location, le législateur régional empiète sur le domaine de la compétence fédérale de la législation sur les baux à loyer. Il existe cependant une possibilité pour les régions de légiférer dans ce domaine, en imposant des conditions préalables à la location, en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, pour autant que l'empiètement des régions sur les compétences fédérales soit nécessaire à l'exercice des compétences régionales. Sur ce point le Conseil d'État a reconnu que «*la compétence d'arrêter le régime des permis constitue le corollaire de la compétence d'imposer ces exigences de qualité et de sécurité*»³.

La Cour d'arbitrage a ajouté deux conditions à l'application de ce principe⁴: il faut, d'une part, que la matière à l'égard de laquelle s'exerce la compétence réservée se prête à une réglementation différenciée, ce qui est manifestement le cas en l'espèce, et, d'autre part, que l'incidence sur cette matière réservée ne soit que marginale, selon la théorie des pouvoirs implicites.

Le Conseil d'État a admis le caractère marginal de cette incidence dans l'ordonnance bruxelloise du 15 juillet 1993 *concernant les normes de qualité et de sécurité de logements meublés*, parce qu'elle ne concerne que les logements meublés, c'est-à-dire «une part marginale des immeubles loués»⁵. Par contre, dans autre un avis, sévère, le Conseil d'État a estimé que le champ d'application de l'avant-projet de décret wallon, qui portait sur l'ensemble des immeu-

1. Voir par exemple l'avis du 23 septembre 1996 *relatif au projet de loi modifiant certaines dispositions en matière de baux*, où le Conseil d'État pose que «*les régions sont compétentes, au titre des attributions qui sont les leurs en matière de logement, pour fixer des normes de sécurité, de salubrité et d'habitabilité des logements*»; voir également l'avis du Conseil d'État concernant le projet de décret wallon *concernant les normes de qualité des logements collectifs et des petits logements individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale*, *Doc.*, Cons. rég. w., sess. ord. 1994-1995, n° 297/1, p. 10.

2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 février 1991, qui insère une section II au Livre III, titre VIII, chapitre II, du Code Civil, que le législateur fédéral n'a ni édicté lui-même les normes techniques en matière de sécurité d'hygiène et d'habitabilité des logements, ni laissé ce soin au Roi, parce que cette matière ressortit à la compétence des régions, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IV de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1990-1991, n° 1357/10, pp. 46-47, et Sénat, 1990-1991, n° 1190/2, pp. 68 et 70). Le Conseil d'État, dans son avis sur le projet d'ordonnance bruxelloise concernant les normes de qualité et de sécurité des logements meublés, le mentionne, d'ailleurs, expressément: voir *Doc.*, Cons. rég. Brux., sess. 91/92, n° A-174/1, p. 18.

3. Avis du Conseil d'État relatif à l'ordonnance bruxelloise du 15 juillet 1993 concernant les normes de qualité et de sécurité des logements meublés, *Doc.*, Cons. rég. Brux., sess. ord. 1991-1992, n° A-174/1, p. 19.

4. C.A., arrêt n° 66 du 30 juin 1988, considérant B.13.

5. *Doc.*, Cons. rég. w., sess. ord. 1994-1995, n° 297/1, Avis du Conseil d'État, p. 10.

bles mis en location, était beaucoup trop large pour que l'on puisse qualifier de marginale l'incidence du régime d'autorisation instauré par le décret sur la législation fédérale des baux à loyer. Le législateur régional empiétait donc sur les compétences fédérales. Le décret wallon du 6 avril 1995 a par conséquent vu son champ d'application considérablement réduit par rapport à l'avant projet de décret, et le permis de location ne concerne en définitive que les logements collectifs et les petits logements individuels loués ou mis en location à titre de résidence principale pour l'essentiel, qui cerne davantage les objectifs du code du logement relatifs à la protection des populations les moins favorisées en application du droit à un logement décent consacré par l'article 23 de la Constitution.

La Cour d'arbitrage a validé la coexistence des règles fédérales sur les baux à loyer et le système du permis de location porté par le Code wallon du logement, dans un arrêt du 14 mai 2003¹:

«B.3.2. Il résulte de l'examen des travaux préparatoires tant du décret du 6 avril 1995 que du décret en cause du 29 octobre 1998, qui a repris le régime juridique établi par le premier, que l'état souvent défectueux des logements collectifs et des petits logements individuels peut justifier la mise en place d'un système de contrôle de leur mise en location (Doc., Conseil régional wallon, 1994-1995, n° 297/1, pp. 2 à 4 et Doc., Conseil régional wallon, 1997-1998, n° 371/1, p. 13). Il apparaît, en effet, qu'un régime de permis de location pour ces biens est de nature à assurer l'efficacité des normes édictées en l'espèce par la Région wallonne.

B.3.3. En ne prévoyant, aux articles 13 et 201 du Code wallon du logement que des sanctions de nature administrative ou pénales, le décret ne règle que les rapports entre le bailleur et l'autorité publique. Il ne saurait en être déduit que l'article 2, alinéa 4, de la loi du 20 février 1991 aurait été modifié, fût-ce implicitement, par le législateur décréteur wallon».

En revanche, un contrôle qui n'a pas pour but de conditionner la mise en location, comme c'est le cas dans le décret de la Région flamande du 4 février 1997 portant normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres

1. C.A., arrêt n° 67/2003 du 14 mai 2003, Note obs. N. BERNARD, «Un permis de location qui, contrairement à ce que son intitulé laisse croire, n'est (théoriquement) pas une condition de mise en location» *J.J.P.*, 2004, pp. 85 et s.

VII.2.1. – COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT FÉDÉRAL ET LES RÉGIONS

d'étudiants ne viole pas la compétence fédérale, et est par conséquent parfaitement admissible dans le chef des régions¹.

Ainsi donc, pour ce qui est des conditions préalables à la mise en location, il n'y a pas de police administrative préalable qui s'applique pour la généralité des logements: l'état du bien loué ressortit à la compétence de l'autorité fédérale, qui a édicté dans sa législation sur les baux de résidence principale des prescriptions particulières à l'état du bien loué.

SOUS-SECTION 2. ARTICULATION DE LA COMPÉTENCE RÉGIONALE EN MATIÈRE DE LOGEMENTS AVEC LA LÉGISLATION FÉDÉRALE RELATIVE AUX BAUX DE RÉSIDENCE PRINCIPALE

5. La législation fédérale relative au bail à loyer a aussi des répercussions sur la qualité des logements en Région wallonne.

En effet, la loi du 20 février 1991 contient également des exigences de salubrité applicables aux immeubles loués comme résidence principale du preneur. Cette loi a inséré dans le Code civil, après l'article 1762*bis*, une section 2 intitulée «*des règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur*». L'article 2 de cette section est relatif à l'état du bien loué, et stipule que celui-ci doit correspondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité.

Ces exigences doivent s'apprécier par référence à l'état du bien loué au moment de l'entrée en jouissance du preneur². L'adéquation du bien loué à ces exigences constitue l'un des aspects de l'obligation du bailleur de «*délivrer la chose louée en état de servir à l'usage pour lequel elle a été louée*»³⁻⁴.

1. La Cour d'arbitrage, dans un arrêt n° 73/98 du 17 juin 1998, rendu sur recours en annulation formé contre cet arrêté, estime que, contrairement à ce que prétendent les requérants, l'attestation de conformité prévue par le décret dans le but de garantir le respect des normes de qualité et de sécurité qu'il édicte, ne fait que «*préserver de sanction pénale ou d'apposition de scellés le bailleur d'une chambre*» lorsque celle-ci ne satisfait pas aux dites normes. L'attestation de conformité n'est donc par conséquent pas une condition préalable de mise en location, et c'est pour cette raison que la Cour déclare d'emblée que la mesure ne viole pas la compétence fédérale, sans même avoir besoin de vérifier plus avant l'incidence marginale de cette mesure et l'application possible de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 (considérant B.8.3.).
2. Les manquements aux exigences de l'article 2 sont donc uniquement ceux qui existaient au début du bail, et ce «*pour éviter de prendre en considération une détérioration de l'état des lieux du fait du preneur*». M. QUINTIN et B. JADOT, «La qualité des logements: dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer», *Dr. Comm.*, 2000/1, p. 106.
3. Article 1719 du Code civil.
4. Dans le cours du bail, le bailleur est tenu de procéder aux grosses réparations. Les autres réparations sont à la charge du locataire (J.M. LETIER, «Les baux à loyer», *Guide de droit Immobilier*, Titre III, chapitre 1, section 6, n° 6.1.), même si leur absence porte atteinte à la salubrité du logement. On ne tient donc pas compte de dégradations qui surviennent durant le bail que le locataire pourrait lui-même causer et qu'il lui appartient de réparer. Mais le locataire n'a pas de délai précis dans lequel il doit dénoncer les manquements du logement. Il doit seulement agir dans un délai raisonnable, au delà duquel il est censé accepter le bien en l'état.

Cette disposition, prise dans le but de renforcer la protection du locataire, est impérative; elle s'impose aux parties contractantes. Elle n'est cependant pas d'ordre public, ce qui signifie qu'elle ne peut être invoquée devant le juge que par le locataire concerné (le juge ne peut donc pas la soulever d'office), et qu'elle n'entraîne pas la nullité absolue du bail ainsi contracté.

Cette législation n'a pour objectif que de régir les relations contractuelles entre bailleur et locataire – elle gère donc des intérêts purement privés –, sans avoir égard à la qualité générale de l'habitat et du parc locatif, et à des répercussions éventuelles sur l'ordre public général, à l'inverse de la législation régionale.

Elle s'applique à tous les contrats par lesquels un bien immeuble ou une partie d'immeuble bâti est loué et affecté à la résidence principale du preneur. Est ici visée toute convention qui a cet effet, quelles que soient les parties à cette convention. Cela comprend donc également les conventions relatives aux logements sociaux conclues entre un particulier et un organisme public.

Les exigences élémentaires édictées par l'article 2 concernent, aux dires des travaux préparatoires eux-mêmes¹, le minimum que requiert la dignité humaine. Ces exigences n'étaient, à l'origine, pas spécifiées plus avant, mais depuis la loi du 13 avril 1997, le Roi est habilité à les préciser, ce qu'il a fait dans l'arrêté royal du 8 juillet 1997².

6. Selon M. Quintin et B. Jadot, *«pour l'essentiel, l'arrêté fixe des conditions qui présentent beaucoup de points de convergence avec les normes que les autorités régionales ont prises au titre de la politique du logement, tout en étant souvent moins précises, et, partant, moins sévères – ce qui est assez logique, s'agissant de conditions «minimales» à remplir pour satisfaire à des exigences 'élémentaires'»*³⁻⁴.

Les règles fédérales coexistent donc en parallèle avec les règles régionales de salubrité des logements, et prévoient leur propre système de sanctions. Ces différentes législations poursuivent des objectifs très différents, mais peuvent dans certains cas trouver à s'appliquer en concurrence relativement au même bien loué aux fins de logement.

1. *Doc.*, Parl. Ch., sess. ord. 1990-1991, n° 1357/10, p. 45.

2. *M.B.*, 21 août 1997.

3. M. QUINTIN et B. JADOT, «La qualité des logements: dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer», *Rev. Dr. Comm.*, 2000/1, p. 108.

4. A propos de cet arrêté royal du 8 juillet 1997, voir M. VANWIJK-ALEXANDRE, «L'état du bien loué à la délivrance et le bail de rénovation après la loi du 13 avril 1997», in *Les baux à loyer après la loi du 13 avril 1997*, Bruxelles, La Charte, 1998, p. 9.

VII.2.1. – COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT FÉDÉRAL ET LES RÉGIONS

SOUS-SECTION 3. ARTICULATION DE LA COMPÉTENCE DE POLICE SPÉCIALE DES RÉGIONS AVEC LA COMPÉTENCE DE POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE DES COMMUNES

7. En vertu de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, les communes détiennent une compétence de police administrative générale aux fins de préserver la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques. Cette disposition concerne la salubrité des bâtiments en général, et non exclusivement des logements.

Les objectifs poursuivis ici sont différents de ceux de la police spéciale du logement puisqu'il s'agit de prévenir des atteintes à la salubrité publique. Le fondement du pouvoir des communes issu de l'article 135 de la Nouvelle loi communale est de prévenir ou faire cesser les atteintes à la salubrité publique qui trouvent leur origine dans l'existence de logements (notamment, et de bâtiments de façon plus générale) insalubres. Bien que cette police trouve également à s'appliquer en matière de logements, ce n'est donc pas la protection des occupants de ces logements qui est visée, ni davantage le souci d'assurer une offre de logements dans un état acceptable, mais les répercussions que l'état de ces logements peut avoir à l'extérieur, sur l'ordre public.

8. Ceci emporte deux conséquences.

La première est que la notion de logement salubre ou insalubre envisagée est, dans la police générale des communes, différente de celle de la police spéciale du logement. Cette différence a été clairement délimitée dans un célèbre arrêt du Conseil d'Etat rendu en la matière¹.

Le Conseil d'Etat y pose que, dans le cadre de la police générale des communes, le logement insalubre est une «*habitation qui menace sérieusement de déclencher des maladies contagieuses et qui met en danger non seulement la santé d'éventuels occupants mais la santé publique en général*». La notion a été récemment clairement rappelée par le Conseil d'Etat relativement du nouveau Code wallon du logement du 29 octobre 1998².

1. C.E., n° 11.779, 26 avril 1966, Baetens et Beernaert.

2. C.E., n° 105.215, 27 mars 2002, Rosier, n° 105.216, 27 mars 2002, Goethals et crts; C.E., n° 139.837, 26 janv. 2005, Leroy et Postiau.

L'article 135 de la Nouvelle loi communale ne peut donc fonder un arrêté d'insalubrité ou d'inhabitabilité d'un logement que si l'immeuble menace la salubrité publique¹⁻².

En revanche, dans le cadre de la loi de 1953 relative à la lutte contre les taudis, en vigueur à l'époque, qui est un peu l'ancêtre du Code wallon du logement, le logement insalubre était défini comme *«le logement dont l'habitabilité, en raison des vices qui l'affectent ou de l'absence des commodités les plus élémentaires est tombée au-dessous de la norme minimale qui puisse être admise à l'époque actuelle en sorte que le maintien de telles habitations fait persister des catégories entières de personnes à vivre dans des conditions inférieures à la normale pour cette époque et nuisibles, de surcroît, à leur santé et est de nature, vu le nombre élevé d'habitations de l'espèce, à influencer dans l'ensemble défavorablement la santé publique»*.

Dans cette optique, selon le Conseil d'Etat, les dispositions de la police spéciale du logement avaient, elles, pour objectif l'amélioration des conditions de logement des couches moins aisées de la population.

Cette définition peut être retenue pour caractériser l'actuelle police spéciale du logement que nous analyserons plus loin. Il s'agit donc d'une notion évolutive, tributaire de l'amélioration des conditions de vie.

La seconde conséquence a trait à l'obligation de relogement des occupants des logements déclarés inhabitables.

Dans le cadre de la police générale des communes basée sur l'article 135 de la Nouvelle loi communale, le Conseil d'Etat a estimé dans l'arrêt Baetens et Beernaert, précité, que l'objectif de l'intervention communale étant de préserver la salubrité publique, *«les autorités de police ne devaient pas tenir compte, dès lors que la sauvegarde de la santé publique requiert effectivement des mesures, des intérêts particuliers des occupants, lesquels pourront au besoin être expulsés sans délai»*.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat définit, dans le cadre de la police générale des communes, le logement insalubre comme une *«habitation qui menace*

1. Voir les observations de N. Van Damme sous l'arrêt du Conseil d'Etat n° 82.382 du 23 septembre 1999, JADOU/ Ville de Wavre, in *Amén.*, 2000/3, p. 202.

2. Dans le même sens, voir l'arrêt du Conseil d'Etat n° 103.845 du 21 février 2002, Dejardin, par lequel est annulé l'arrêté du bourgmestre qui prononce l'interdiction d'occuper un logement au motif que le logement ne respecte pas les critères de salubrité fixés par le Code wallon du logement et l'arrêté du gouvernement wallon du 11 février 1999, après enquête de salubrité, mais qui, dans ses visas, se fonde exclusivement sur les articles 133 et 135 de la nouvelle loi communale, parce qu'il confond deux polices administratives distinctes, et que le bourgmestre n'a pas la compétence de sanctionner le non respect de ces critères sur la base de l'article 135 en l'absence de répercussions de l'état du logement sur la salubrité publique. Il s'avérerait par ailleurs en l'espèce que la procédure d'audition prévue par l'article 7 du Code du Logement n'avait pas été respectée (voir *infra*, point III, A., 1.). *Echos log.*, 2002/4, p. 151.

VII.2.1. – COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT FÉDÉRAL ET LES RÉGIONS

sérieusement de déclencher des maladies contagieuses et qui met en danger non seulement la santé d'éventuels occupants mais la santé publique en général»¹.

En revanche, en ce qui concerne la police spéciale, le Conseil d'Etat a estimé que le bourgmestre ne pouvait déclarer un logement inhabitable qu'en ayant égard aux possibilités de relogement des habitants, c'est-à-dire en prenant en compte l'offre de logement disponible dans la région (au sens commun du terme), à des conditions financières abordables pour les personnes évacuées.

La question s'est posée de savoir si la police spéciale, telle qu'elle est mise en œuvre dans le nouveau Code wallon du logement emporte également cette obligation.

Un arrêt désormais célèbre du Conseil d'Etat² a établi que si le bourgmestre n'a pas d'obligation propre de reloger lui-même, il doit clairement tenir compte des possibilités de relogement ouvertes aux occupants. En effet, le Conseil d'Etat évalue le risque de préjudice grave difficilement réparable en ayant égard à l'obligation de fait qu'impose un arrêté du bourgmestre à l'occupant de trouver à se reloger dans des circonstances difficiles (principalement financières compte tenu de l'offre de logements)³.

Cette règle de principe doit désormais être nuancée. En effet, dans des arrêts récents, le Conseil d'Etat a examiné la prise en compte par l'auteur de l'acte des possibilités de relogement des occupants dans l'appréciation du risque de préjudice grave et difficilement réparable lié à l'exécution d'une décision d'expulsion pour cause d'insalubrité prise en vertu de la compétence de police générale des communes⁴.

L'on observe que cette situation entraîne, dans la pratique, une certaine confusion dans le chef des communes⁵. Pourtant, de manière très claire, le Conseil d'Etat n'admet pas le recours concomitant aux polices administratives générales et spéciales en matière de salubrité des logements⁶, l'objectif de chacune des polices étant différent.

Il appartient en conséquence aux communes de déterminer dans chaque cas l'objectif à atteindre en ordre prioritaire (risques de débordements extérieurs

1. Voir M. DUMONT, «Les bâtiments insalubres ou en ruine, Chronique de jurisprudence», *Amén.*, 1996/2, p. 199.

2. C.E., arrêt n° 82.382, 23 sept. 1999, JADOUL/Ville de Wavre.

3. Pour de plus amples développements sur l'arrêt JADOUL et sur cette question, voir *A.P.T.*, 1999/1, pp. 78 et s. Avec note obs. M. QUINTIN, «Le Code wallon du logement entre en gare»; *Amén.*, 2000/3, p. 196., avec note obs. N. VAN DAMME; *Echos log.*, Avril 2000, avec note obs. L. THOLOME.

4. C.E. arrêt Leroy et Postiau précité et C.E., n° 100.705, Korcygit, du 9 novembre 2001. Voyez sur ce point N. BERNARD, «Motivation et conséquences sur le plan administratif d'un arrêt d'inhabitabilité», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 98.

5. J.-M. VAN BOL, «De l'actualité du droit du bourgmestre de déclarer inhabitable un logement insalubre», Note sous Civ. Namur, 24 mai 2004, *Rev. Dr. Comm.*, 2005/1, p. 30.

6. C.E., n° 103.845, 21 févr. 2002, Dejardin; C.E., n° 105.215, 27 mars 2002, Rosier, n° 105.216, 27 mars 2002, Goethals et crts; C.E., n° 139.837, 26 janv. 2005, Leroy et Postiau.

VII.2.1. – COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT FÉDÉRAL ET LES RÉGIONS

ou protection des habitants des logements), et de choisir en conséquence la procédure applicable.

Copyright - for internal use only

VII.2.1. – COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT FÉDÉRAL ET LES RÉGIONS

Copyright - for internal use only

Section 2

La réglementation en Région wallonne

SOUS-SECTION 1. DISPOSITIONS APPLICABLES

§ 1. Présentation

1. Le nouveau Code wallon du Logement du 29 octobre 1998¹ est entré en vigueur le 1^{er} mars 1999.

L'objectif principal du Code est de concrétiser le droit à un logement décent énoncé dans l'article 23 de la Constitution²⁻³.

Dans cette optique, il s'agit à la fois de veiller à la qualité globale de l'habitat en Région wallonne, d'assurer des conditions minimales d'habitabilité pour leurs occupants, et de protéger les locataires contre les abus de certains propriétaires peu scrupuleux.

2. L'une des manières d'y parvenir était l'adoption de normes de qualité et de salubrité des logements. Mais si la nécessité d'édicter de telles normes s'est fait sentir pour l'ensemble des logements, il ne faisait aucun doute que la situation particulière des petits logements était à régir de façon spécifique et prioritaire, parce que l'état de ce parc locatif est dans de nombreux cas déplorable, s'adressant à des locataires qui ne jouissent pas de revenus leur permettant de s'offrir autre chose, et qui plus est, souvent peu (ou pas) informés de leurs droits.

Pour ce faire, le Code du logement reprend et abroge le décret du 6 avril 1995 concernant les logements collectifs et les petits logements individuels loués ou mis en location à titre de résidence principale.

En outre, le Code énonce des critères de salubrité auxquels doivent répondre tous les logements situés en Région wallonne.

1. *M.B.*, 4 déc. 1998. A ce jour, le décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du Logement a été modifié par les décrets du 18 mai 2000 (*M.B.*, 25 mai 2000), 14 déc. 2000 (*M.B.*, 30 déc. 2000), l'A.G.W. du 13 déc. 2001 (*M.B.*, 8 janv. 2002), les décrets du 20 déc. 2001 (*M.B.*, 18 janv. 2002), 15 mai 2003 (*M.B.*, 1^{er} juill. 2003), 20 juill. 2005 (*M.B.*, 25 août 2005), 20 juill. 2005 (*M.B.*, 29 août 2005), 30 mars 2006 (*M.B.*, 2 mai 2006) et du 1^{er} juin 2006 (*M.B.*, 15 juin 2006).

2. Le droit à un logement décent a été inséré dans l'article 23 de la Constitution, dans ce qu'il est convenu d'appeler les nouveaux droits économiques et sociaux, lors de la révision de la Constitution en 1994.

3. Sur le droit au logement défini par l'article 23 de la constitution, voir, B. HUBEAU, « Le droit au logement, un droit social fondamental », *Amén.*, 1996, n° spécial, p. 280, P. JADOUL, « La mise en œuvre du droit au logement », *R.D.C.*, 1996, p. 293 ; P. JADOUL, « La consécration du droit au logement », *JDJ*, 1997, p. 51 et M. QUINTIN et B. JADOT, « La qualité des logements : dispositions de polices administratives et règles en matière de bail à loyer », *Dr. Comm.*, 2000/1, p. 106.

§ 2. *Dispositions applicables*

3. Les dispositions concernées du Code wallon du logement ont été modifiées à plusieurs reprises. Les normes de qualité des logements font l'objet du Chapitre I^{er} du Titre II «Des critères de salubrité et des logements et de la présence de détecteur d'incendie», lequel est divisé en :

- Section 1^{re}. «De la fixation des critères de salubrité»
- Section 1^{re}*bis*. «De la sécurité contre les risques d'incendie des logements par la présence de détecteurs d'incendie»
- Section 2. «Du respect des critères de salubrité et de la présence de détecteurs d'incendie»
- Section 3. «Des prescriptions particulières aux logements collectifs et aux petits logements individuels, loués ou mis en location»

Le Code a fait l'objet de multiples arrêtés d'exécution, parmi lesquels, pour le sujet qui nous intéresse, l'arrêté du 11 février 1999 *déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi des subventions*¹, et celui du 25 février 1999 *relatif aux prescriptions particulières aux logements collectifs et aux petits logements individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale*².

SOUS-SECTION 2. NORMES DE QUALITE APPLICABLES A TOUS LES LOGEMENTS

4. Cette matière fait l'objet des articles 3 à 8 du Code.

§ 1. *Détermination des normes de qualité applicables*

A. Des exigences applicables à la totalité des logements

1° Tous les logements sont visés

5. C'est l'une des grandes innovations du Code : *tous* les logements situés sur le territoire de la Région wallonne doivent maintenant répondre à une série de critères de salubrité, quels que soient leur taille, leur situation (centre urbain ou espace rural) ou leur occupant (titulaire de droits réels sur l'immeuble, locataire ou toute autre personne autorisée, ou même lorsque le logement est inoccupé).

Ces critères de salubrité ne s'appliquaient antérieurement qu'aux logements individuels et collectifs à titre de résidence principale soumis à permis de

1. *M.B.*, 13 mars 1999.

2. *M.B.*, 9 avril 1999.

location. Les normes de qualité ont donc été détachées du permis de location¹, alors que celui-ci était considéré par ses auteurs, à l'origine, comme le moyen le plus approprié de faire respecter ces mêmes normes de qualité²⁻³.

Si ces prescriptions ne s'appliquent donc pas de manière exclusive aux logements mis en location, il n'en reste pas moins que très logiquement, les logements mis en location sont plus fréquemment susceptibles de présenter une défaillance relativement à ces critères, plutôt que les logements occupés directement par leur propriétaire ou titulaire de droits réels. Et de ce fait, les enquêtes de salubrité ont logiquement plus de chances d'être dirigées, soit à l'initiative des communes ou de l'administration wallonne, soit à la suite d'une plainte du locataire, en priorité sur des logements loués.

Il est important de noter d'ailleurs que certains aspects des procédures sont spécialement adaptés au cas des logements loués, dans le but de protéger les droits des deux parties: bailleur et locataire.

Lorsque les communes agissent dans ce cadre, c'est sur la base de la compétence de police spéciale qui leur est dévolue par le Code du logement, et non en vertu des pouvoirs de police générale des communes fondés sur l'article 135 de la Nouvelle loi communale en vue d'assurer le maintien de la salubrité, sécurité, tranquillité publiques⁴.

1. Cette option est cependant très logique puisque la Région wallonne n'avait d'autre choix, si elle voulait appliquer les normes de sécurité et de qualité à d'autres logements que les petits logements individuels ou collectifs loués à titre de résidence principale, ou à tous les logements comme c'est le cas ici, que de détacher ces normes du permis de location, c'est-à-dire d'un système de contrôle préalable, sous peine de violer les règles répartitives de compétences, en empiétant sur les compétences fédérales en matière de baux à loyer, comme on l'a vu précédemment.
2. En témoigne ce passage des travaux préparatoires du décret du 6 avril 1995 instaurant un permis de location: «*Le gouvernement propose en conséquence de définir des normes de qualité afin de favoriser la clarté et la mise en application de la réglementation tant pour les locataires que pour les propriétaires de logements collectifs et de petits logements individuels. Le moyen le plus approprié d'arriver à ce résultat consiste en l'élaboration d'un décret instaurant un permis de location pour les habitations de ce type situées en Région wallonne*», Doc., Cons. rég. w., sess. 1992-1993, n° 297, Exposé des motifs, p. 2.
3. C'est dans le caractère préalable du contrôle que réside le véritable intérêt du permis de location. En toute logique donc, on devrait s'attendre en théorie à ce que le permis de location s'avère plus efficace en ce qui concerne le respect des normes de sécurité et salubrité des logements que le contrôle a posteriori des normes prévu au chapitre I du Titre II du Code wallon du logement, auquel sont soumis tous les logements. Cependant, c'est loin d'être une certitude lorsqu'on sait que l'application concrète du permis de location n'a pas été un plein succès (l'on peut même parler d'un relatif échec). En effet, à la fin de la période transitoire accordée pour l'application du décret du 6 avril 1995 (le 1^{er} octobre 1998), un pourcentage très limité des logements visés a fait l'objet d'une demande de permis de location; le surcroît d'obligations imposées aux communes en la matière, et le surcoût que ces obligations entraînent en l'absence de mise à disposition corrélative de moyens financiers, dissuadent ces communes de veiller à une application systématique du mécanisme du permis de location.
4. Voir M. QUINTIN et B. JADOT, «*La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer*», Dr. Comm., 2000/1, p. 106; M. MULLER et V. RAMELOT, «*La marge de manœuvre de la commune*», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 61-82.

2° Salubrité des logements et terminologie

6. Un logement qui respecte les critères de salubrité est un logement salubre. En revanche, un logement qui ne respecte pas les critères de salubrité n'est pas qualifié de logement insalubre, car, dans le souci d'éviter les confusions avec la police générale des communes, le Code wallon ne connaît volontairement pas ce terme.

Un logement qui ne respecte pas les critères de salubrité est dès lors soit améliorable, soit non améliorable, en fonction de l'ampleur et du coût des travaux nécessaires pour le rendre salubre.

Ainsi, le logement améliorable est celui qui ne respecte pas les critères minimaux de salubrité fixés par le gouvernement mais qui deviendrait salubre, moyennant l'exécution de travaux appropriés dont le coût et l'ampleur ne dépassent pas les limites fixées par le gouvernement (art. 1^{er}, 13°).

Le logement non améliorable est celui qui ne respecte pas les critères minimaux de salubrité fixés par le gouvernement et qui exige, pour devenir salubre, des travaux dont le coût et l'ampleur dépassent les limites fixées par le gouvernement (art. 1^{er}, 14°).

Ces limites sont fixées dans l'arrêté du 11 février 1999 *déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi des subventions*¹.

Le logement inhabitable est celui qui ne respecte pas les critères minimaux de salubrité fixés par le gouvernement et dont l'occupation met en péril la santé ou la sécurité de ses habitants (art. 1^{er}, 15°).

L'on notera que le Code du logement prévoit un régime d'aides à l'acquisition et/ou à la réhabilitation d'un bâtiment améliorable, et à la démolition (et reconstruction) d'un logement non améliorable. Ces aides, sont soit destinées aux personnes physiques (ménages), et peuvent prendre diverses formes (primes, avances remboursables, subventions, garanties de bonne fin de remboursement de prêts hypothécaires, assurance contre la perte de revenus) (art. 14 à 28 du Code du Logement), soit aux sociétés de logement de service public (art. 29 à 53), soit aux personnes morales autres que des sociétés de logement de service public (art. 54 à 78). Il existe aussi un régime d'aide au partenariat public-privé (art. 78bis).

1. La limite du coût est fixée à l'article 2 de l'arrêté du 11 février 1999; elle est fixée à 620 euros par mètre carré de superficie utile du bâtiment, hors T.V.A. et hors frais généraux.

L'article 3 dispose que l'ampleur des travaux résulte des manquements suivants:

1° la contamination généralisée par la mэрule;

2° l'impossibilité de respecter les critères minimaux de salubrité relatifs à la structure et aux dimensions;

3° le cumul de plusieurs causes d'insalubrité dont la réparation est estimée vaine ou impossible.

B. Caractérisation des critères de salubrité

7. Le Code wallon du logement, en son article 3, détermine huit catégories d'exigences de salubrité, qu'il ne spécifie pas plus avant. Le Code est en effet une législation de cadre, qui laisse au gouvernement wallon le soin de préciser d'abord, puis d'ajuster dans l'avenir les normes de qualité applicables, afin de pouvoir adapter constamment les critères concernés à l'évolution rapide des techniques, ce qui induit une modification relativement régulière des arrêtés d'exécution.

L'arrêté d'exécution applicable en la matière est l'arrêté du gouvernement wallon du 11 février 1999 *déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi des subventions*¹.

8. Les critères de salubrité fixés par le Code et précisés par le gouvernement sont minimaux et présentent *«un niveau d'exigence extrêmement bas»*: ils sont définis par les travaux préparatoires comme *«le seuil minimum en deçà duquel un logement n'est plus considéré comme salubre»*². Cela signifie qu'il est loisible aux communes de déterminer des normes de salubrité plus strictes, à condition que celles-ci ne soient pas contraires à celles édictées pour la Région wallonne³. Cependant, ceci ne peut se faire que sur la base des compétences de police générale en vertu de l'article 135 de la nouvelle loi communale, c'est-à-dire dans le but de préserver la salubrité publique, ou par un renforcement des sanctions pénales⁴.

En effet, dans deux arrêts de suspension récents rendus le même jour et mettant en cause un même arrêté de la Ville de Dinant⁵, le Conseil d'Etat expose de manière très tranchée que la disposition de l'article 10, 3^o, du Code, selon laquelle *«le logement doit respecter les règlements communaux en matière de salubrité et de sécurité incendie»* ne constitue pas une habilitation au collège des bourgmestre et échevins de prendre des critères de salubrité plus stricts que le Code en vertu de la police spéciale du logement, cette compétence étant dévolue au gouvernement wallon, mais fait simplement référence aux critères de salubrité *publique* qui peuvent être édictés dans les arrêtés communaux,

1. M.B., 13 mars 1999.

2. Doc., Cons. R. w., sess. ord. 1994-1995, n^o 297/1, p. 5.

3. Doc., Parl. w., sess. ord. 1997-1998, n^o 371/1, p. 9.

4. M. QUINTIN et B. JADOT, «La qualité des logements: dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer», *Dr. Comm.*, 2000/1, p. 106. Sur ce sujet, voir aussi F. LAMBOTTE et V. RAMELOT, «Le rôle éventuel des règlements communaux contre l'insalubrité», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 49-60.

5. C.E., arrêts du 27 mars 2002, n^o 105.215, Rosier et n^o 105.216, Goethals et crts.

VII.2.2. – LA RÉGLEMENTATION EN RÉGION WALLONNE

relevant, en vertu de l'article 135 de la nouvelle loi communale, de la compétence de police générale des communes¹.

Les communes ne se voient donc nullement investies d'une quelconque compétence de police spéciale de fixer des critères plus stricts de salubrité des logements en vue de l'amélioration des conditions de logement. Cette compétence appartient exclusivement au gouvernement wallon en vertu de l'article 3 du Code du logement².

L'on notera également que ces critères ne sont pas en eux-mêmes d'une grande nouveauté dans le cadre du Code du logement, puisqu'ils sont pour l'essentiel repris d'une circulaire ministérielle du 26 avril 1993 *relative aux critères d'insalubrité des logements situés en Région wallonne*, destinée à guider l'action de l'administration wallonne sous l'empire de l'ancien Code du logement (et plus précisément son art. 67).

§ 2. Examen des normes de qualité applicables

A. Les critères de salubrité (art. 3)

9. Les huit catégories reprises par le code (art. 3), et détaillées dans l'arrêté du gouvernement wallon du 11 février 1999, concernent:

1°. La stabilité

Les exigences relatives à la stabilité concernent la stabilité de l'enveloppe extérieure et de la structure portante, qui ne doivent pas présenter:

- de défauts ou insuffisances au niveau des fondations;
- de dévers ou bombements, vices de construction, de lézardes ou fissures profondes, de vétusté prononcée, des parasites ou tout autre défaut de nature à compromettre la stabilité des ouvrages verticaux, des planchers et des charpentes, ou susceptibles d'entraîner leur ruine;
- de contamination importante par la mэрule ou par tout champignon aux effets analogues;

Quant aux composants non structurels du logement tels que la couverture, les cloisons et les plafonds, le critère de stabilité n'est pas respecté s'il existe un défaut susceptible d'entraîner leur chute ou leur effondrement.

1. Voir *supra* point II.1.

2. Les travaux préparatoires du décret faisaient cependant état d'un tel pouvoir des communes.
Doc., Parl. w., sess. ord., 1997/1998, n° 371/1, p. 11.

2°. L'étanchéité

Pour que les critères minimaux de salubrité en matière d'étanchéité soient respectés, le logement ne doit pas présenter :

- d'infiltrations résultant d'un défaut d'étanchéité de la toiture, des murs ou des menuiseries extérieures ;
- d'humidité ascensionnelle dans les murs ou les planchers ;
- de forte condensation due aux caractéristiques techniques des diverses parois extérieures ou à l'impossibilité d'assurer une ventilation normale.

3°. Les installations électriques et de gaz

L'arrêté du 11 février 1999 précise que les installations électriques et de gaz ne peuvent présenter un caractère *manifestement* dangereux, caractère qui n'est pas défini par des facteurs paramétriques, mais laissé à l'appréciation de l'enquêteur.

En outre, le tableau électrique du logement doit être accessible en permanence à l'occupant.

L'arrêté prévoit également que toute installation produisant des gaz brûlés est munie d'un dispositif d'évacuation en bon état de fonctionnement et donnant accès à l'air libre.

4°. La ventilation

Toute pièce d'habitation et tout local sanitaire doivent disposer d'une baie, d'une grille ou d'une gaine ouvrant sur l'extérieur, de surface de section libre en position ouverte de l'entrée d'air atteignant au moins 0,08 % de la superficie du plancher.

5°. L'éclairage naturel

Le critère minimal de salubrité relatif à l'éclairage naturel concerne la surface totale des baies vitrées d'une pièce d'habitation. Cette surface doit atteindre au moins 1/12^e de la superficie du plancher.

6°. L'équipement sanitaire et l'installation de chauffage

a) En ce qui concerne l'équipement sanitaire :

- Le bâtiment doit être relié à un réseau d'évacuation des eaux usées raccordé à l'égout public ou à un autre système adéquat, en bon état de fonctionnement ;
- le logement individuel doit comprendre au moins :
- un point d'eau potable accessible en permanence ;

VII.2.2. – LA RÉGLEMENTATION EN RÉGION WALLONNE

- un W-C; s'il est intérieur, le W-C est muni d'une chasse et le local est cloisonné jusqu'au plafond, sauf s'il est situé dans une salle de bain cloisonnée jusqu'au plafond;
- le logement collectif comprend:
 - par ménage, un point d'eau potable situé dans une pièce à usage individuel;
 - un point d'eau potable dans chaque local à usage collectif où s'exercent les fonctions de cuisine ou de salle de bain;
- un W-C pour 7 occupants, réservé à l'usage exclusif des occupants du logement; s'il est intérieur, le W-C est muni d'une chasse.

De plus, le local où est situé le W-C satisfait aux conditions suivantes:

- il est cloisonné jusqu'au plafond, sauf s'il est situé dans une salle de bain cloisonnée jusqu'au plafond;
- si le W-C est à usage individuel, il ne communique avec aucune pièce d'habitation sauf si le W-C et cette pièce sont réservés au même ménage;
- si le W-C est à usage collectif, il ne peut ni communiquer avec les pièces d'habitation, ni être séparé de plus d'un niveau des pièces d'habitation.

b) En ce qui concerne l'installation de chauffage

L'arrêté impose la présence d'un système permettant l'installation d'un point de chauffage fixe dans les pièces où s'exerce la fonction de séjour, et qui ne présente pas un caractère manifestement dangereux.

7° La structure et la dimension du logement, notamment en fonction de la composition du ménage occupant

Le décret du 15 mai 2003 supprime les termes «notamment en fonction de la composition du ménage occupant», ce qui signifie que la structure reprise dans les tableaux ci-dessous ne seront probablement plus un facteur pertinent dans l'appréciation de ce critère.

Mais l'entrée en vigueur de cette suppression est prévue non au 1^{er} juillet 2003 mais à une date ultérieure, très logiquement à l'adoption de l'arrêté qui modifiera celui du 11 février 1999.

Dans l'intervalle, les dispositions suivantes restent applicables:

a) Le gabarit du bâtiment doit être suffisant et rationnel quant à son volume, à ses dimensions, à son agencement ou à ses dégagements.

Il ne peut présenter l'une des caractéristiques suivantes:

- une largeur mesurée entre murs intérieurs constamment inférieure à 2,80 m;
- la largeur de l'unique façade mesurée entre murs intérieurs inférieure à 3,50 m;
- la plus grande largeur de façade mesurée entre murs intérieurs inférieure à 2,80 m;

b) le logement individuel ou collectif, doit respecter, en tenant compte de la composition du ménage, les exigences de superficies minimales habitables, selon le tableau ci-dessous.

La superficie utile du logement est la superficie mesurée entre les parois intérieures du logement, à l'exclusion des caves, greniers non aménagés, garages, locaux à usage professionnel, annexes non habitables et annexes attenantes qui ne communiquent pas directement avec le logement. Les murs, cloisons et conduits de cheminées ne sont pas déduits (art. 1^{er}, 5^o).

Nombre d'occupants	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Superficie habitable, en m ²	20	28	33	38	43	48	53	58	63	68
Superficie habitable lorsque les trois fonctions «cuisine séjour-chambre» sont exercées en une seule pièce, en m ²	15	23	28	-	-	-	-	-	-	-

Au-delà de 10 occupants, cette superficie est augmentée de 5 mètres carrés par personne supplémentaire.

c) le logement comporte au moins une pièce d'une superficie habitable minimale de 6,5 m² pour une personne, de 9 m² pour deux personnes et de 12 m² pour trois personnes ou plus.

Par pièce d'habitation utilisée comme chambre, 3 personnes sont admises pour autant qu'il s'agisse de:

- un couple avec un enfant de moins de 8 ans;
- un adulte avec deux enfants de moins de 8 ans;
- trois enfants de moins de 8 ans;
- trois enfants de même sexe de moins de 14 ans.

Par pièce d'habitation utilisée comme chambre, 2 personnes sont admises pour autant qu'il s'agisse de:

- un couple;
- deux adultes;
- un adulte avec un enfant de moins de 8 ans;
- un enfant de plus de 8 ans et un enfant de moins de 8 ans;
- deux enfants de plus de 8 ans de même sexe;
- deux enfants de moins de 8 ans.

4^o Le logement collectif doit respecter les exigences de répartition et de superficie minimale habitable suivantes, tenant compte de la composition du ménage:

VII.2.2. – LA RÉGLEMENTATION EN RÉGION WALLONNE

a) en la qui concerne la répartition et la superficie minimale habitable des pièces à usage individuel. La superficie minimale habitable de ces pièces est fixée selon le tableau suivant :

Occupants	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Superficie habitable des pièces à usage individuel, en m ²	10	12	17	22	27	32	37	42	47	52

Au-delà de 10 occupants, cette superficie doit être augmentée de 5 m² par personne supplémentaire.

b) en ce qui concerne la répartition et la superficie minimale habitable des pièces à usage collectif :

- Lorsqu'un ménage peut exercer les trois fonctions « cuisine-séjour-chambre » dans la ou les pièces à son seul usage, le nombre de pièces d'habitation à usage individuel de ce ménage ainsi que le nombre d'occupants ne sont pas pris en compte pour la détermination de la superficie des pièces à usage collectif ;
- Dans les autres cas, la superficie minimale habitable de ces pièces est fixée selon le tableau suivant :

Nombre de pièces à usage individuel	Superficie habitable (S) des pièces à usage collectif en fonction du nombre d'occupants (n) du logement collectif	
1 à 5	$S \geq 5 \text{ m}^2 \text{ si } n \leq 7$	$S \geq 10 \text{ m}^2 \text{ si } 8 \leq n \leq 14$
6 à 8	$S \geq 10 \text{ m}^2 \text{ si } n \leq 14$	$S \geq 15 \text{ m}^2 \text{ si } 15 \leq n \leq 21$
9 à 11	$S \geq 15 \text{ m}^2 \text{ si } n \leq 21$	$S \geq 20 \text{ m}^2 \text{ si } 22 \leq n \leq 28$
12 à 14	$S \geq 20 \text{ m}^2 \text{ si } n \leq 28$	$S \geq 25 \text{ m}^2 \text{ si } 29 \leq n \leq 35$
15 à 17	$S \geq 25 \text{ m}^2 \text{ si } n \leq 35$	$S \geq 30 \text{ m}^2 \text{ si } 36 \leq n \leq 42$

Les pièces à usage collectif, prises en compte dans la détermination de cette superficie, ne doivent pas être séparées de plus d'un niveau des pièces à usage individuel du ménage.

c) La superficie habitable par ménage dans un logement collectif est la somme de la superficie habitable des pièces à son usage individuel et des pièces à usage collectif dont il peut disposer.

8° La circulation au niveau des sols et des escaliers

Le respect des critères minimaux de salubrité en ce qui concerne la circulation au niveau des sols et des escaliers impose :

- l'absence de déformations et d'instabilité des sols et planchers, susceptibles de provoquer des chutes ;

- une hauteur libre des baies de passage de 1,80 m minimum;
- que les escaliers donnant accès aux pièces d'habitation soient fixes et stables. Ils doivent présenter les caractéristiques suivantes:
 - les marches sont horizontales et régulières;
 - leur hauteur (H) et leur giron (G) sont réguliers sur l'étendue de l'escalier et satisfont aux conditions suivantes: $2H + G > 50$ et $G > H$;
 - ils comportent une main courante rigide;
 - la largeur minimale est de 60 cm;
- que les baies d'étage munies d'un système ouvrant dont le seuil se situe à moins de 0,5 m du plancher soient équipées d'un garde-fou.

B. Placement de détecteurs d'incendie (art. 4bis)

10. Le décret du 15 mai 2003 insère dans le Code du Logement une exigence nouvelle, à savoir le placement dans tout logement, individuel ou collectif, «*d'au moins un détecteur d'incendie* » en parfait état de fonctionnement.

Le détecteur d'incendie est défini à l'article 4bis comme: «*l'appareil de surveillance de l'air qui, selon des critères fixés par le Gouvernement, avertit par un signal sonore strident de la présence d'un niveau précis de concentration dans l'air de fumée ou de gaz dégagés par la combustion. L'appareil doit être certifié par un organisme reconnu par le Gouvernement*».

Lorsque le logement n'est pas occupé par son propriétaire, en cas de bail par exemple, le décret fixe les obligations respectives des parties:

- le propriétaire du logement doit supporter le coût d'achat, d'installation et de remplacement des détecteurs;
- l'occupant a quant à lui l'obligation de les entretenir, et de prévenir le propriétaire sans délai en cas de dysfonctionnement.

Cette obligation est donc valable pour la totalité des logements. Elle s'applique depuis le 1^{er} juillet 2003 (date d'entrée en vigueur du décret), aux logements à construire, et depuis le 1^{er} juillet 2006 (trois ans après l'entrée en vigueur du décret) aux logements construits.

L'arrêté du Gouvernement du 21 octobre 2004¹ détermine les spécifications que le modèle de détecteur choisi doit présenter, ainsi que les modalités pratiques de la pose (nombre de détecteurs à placer, pièces du logement, etc.).

§ 2. Contrôle du respect des normes de qualité: l'enquête

11. Tous les logements peuvent faire l'objet d'une enquête menée par des fonctionnaires ou agents de l'administration du logement désignés par le

1. Arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2004 relatif à la présence de détecteurs d'incendie, (M.B., 10 nov. 2004).

VII.2.2. – LA RÉGLEMENTATION EN RÉGION WALLONNE

gouvernement ou les agents communaux agréés par le gouvernement, lorsque la compétence est octroyée à la commune à sa demande, visant à contrôler le respect des normes de qualité en vigueur et l'équipement de détecteurs d'incendie.

Jusqu'à la modification du 15 mai 2003, cette enquête était dite «de salubrité», mais cette appellation a été supprimée dans la mesure où elle ne vise plus uniquement la salubrité, mais également le contrôle des appareils de détection d'incendie¹.

Dans la majorité des cas, l'enquête porte sur un logement loué, et est effectuée soit d'office, soit à la demande du locataire.

Sur la base des conclusions de cette enquête (pour autant qu'elles soient défavorables), le bourgmestre est habilité à prendre un éventail de mesures afin d'apporter une réponse adéquate à la situation concrète qui se présente à lui.

A. L'enquête et le rapport d'enquête (art. 5)

L'enquête et le rapport d'enquête sont prévus à l'article 5 du Code wallon du logement.

1° Information préalable et déroulement de l'enquête

12. A la suite de la modification du 15 mai 2003, le titulaire de droits réels sur le logement, et, en cas de location, le bailleur et l'occupant, sont informés au préalable de la tenue d'une enquête, et invités à être présents lors de la visite.

A l'origine, aucune disposition ne prévoyait que le titulaire de droits réels sur l'immeuble soit averti de cette enquête de salubrité. Dans un premier temps, la pratique administrative a pallié cette carence: l'administration wallonne du logement exigeait que soit introduit à cette fin un formulaire de demande d'enquête, destiné à apporter la preuve que le locataire a dûment averti au préalable le propriétaire du logement des vices de celui-ci ou des réparations à effectuer. De cette façon, le locataire ne pouvait se voir reprocher par la suite par le propriétaire de n'avoir pas correctement rempli son rôle de gardien de la chose², et le propriétaire ne pouvait arguer qu'il ignorait la situation.

Depuis le décret modificatif du 31 mai 2001, le Code du logement lui-même prévoit que le titulaire des droits réels sur un logement est informé par l'administration de toute enquête de salubrité concernant ce logement³. L'administration de la Région wallonne continue de proposer un formulaire

1. *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2002-2003, n° 472/22, 9 avril 2003, p. 49.

2. G. RULENS, «Du nouveau en matière d'enquête de salubrité», in *Echos Log.*, Avril 2000, n° 2, p. 56.

3. Décret du 31 mai 2001, art. 1^{er} (*M.B.*, 8 juin 2001).

de demande d'enquête où doit figurer une copie de la lettre recommandée par laquelle le locataire a averti le propriétaire des problèmes allégués¹.

En outre, jusqu'au décret modificatif du 15 mai 2003, le bailleur ne pouvait assister à la visite qu'en cas d'accord du locataire. Le texte nouveau vise à assurer la protection des droits du bailleur en lui donnant l'occasion de «fournir des renseignements sur les origines des désordres constatés»², ce qui permettra aussi une meilleure instruction des dossiers³.

En l'absence d'accord de l'occupant, ou du titulaire de droits réels lorsque le logement est inoccupé, les enquêteurs ne peuvent effectuer de contrôle que moyennant une autorisation de visite du Tribunal de police. Cette autorisation de visite n'est pas une décision pénale, et n'est, à ce titre, pas susceptible d'opposition auprès du juge de Police⁴.

2° Le rapport d'enquête

13. L'enquête est une formalité substantielle, parce qu'elle est prescrite dans l'intérêt des administrés. En conséquence, elle doit faire l'objet d'un rapport écrit; à défaut d'existence de ce rapport d'enquête, le bourgmestre n'est pas habilité à prendre un arrêté d'interdiction d'accès ou d'occupation du logement en cause (hormis le cas des logements soumis à permis de location, voir *infra*). C'est ce que le Conseil d'Etat a affirmé, de manière très claire, dans son arrêt JADOUL n° 82.382, 23 septembre 1999⁵.

L'existence de ce rapport d'enquête est donc indispensable à établir la matérialité des causes d'insalubrité qui peuvent fonder un arrêté du bourgmestre déclarant le logement inhabitable. En résumé, comme le dit N. van Damme, «le Conseil d'Etat considère que, pour l'exercice de la police spéciale de la salubrité des logements, le rapport d'enquête est le seul instrumentum qui relate adéquatement les causes d'insalubrité d'un immeuble auxquelles le bourgmestre peut avoir égard pour déclarer un logement insalubre ou inhabitable»⁶.

1. Le formulaire de demande d'enquête est disponible sur le site internet de la Région wallonne à l'adresse <http://formulaires.wallonie.be>. Cette formalité n'est toutefois pas nécessaire en cas de surpeuplement.

2. *Doc., Parl. w.*, sess. ord. 2002-2003, n° 472/1, 11 févr. 2003, p. 8.

3. Cette présence du propriétaire dans le logement, même si elle peut paraître dans de nombreux cas souhaitable, ne peut être imposée par la Division du Logement parce que, selon ses termes, «cette question est réglée par le bail ou par les principes généraux qui régissent les rapports contractuels» (G. RULENS, «Du nouveau en matière d'enquête de salubrité», in *Echos Log.*, Avril 2000, n° 2, p. 56.), bien que ceci soit peu conforme au principe du contradictoire.

4. Trib. Pol. Liège, 25 févr. 2002, inédit. «En l'espèce, nous nous trouvons non pas dans le cadre d'un jugement, d'un arrêt ou d'une ordonnance mais bien dans celui d'une autorisation. Rien dans la procédure pénale n'autorise l'opposition à une telle décision». Ce jugement a été confirmé en appel par un jugement du Tribunal correctionnel de Liège du 14 mars 2003.

5. Pour d'amples commentaires de cet arrêt, voir *A.P.T.*, 1999/1, pp. 78 et s., avec note obs. M. QUINTIN «Le Code wallon du logement entre en gare»; *Echos Log.*, Avril 2000, avec note obs. L. THOLOME; *Amén.*, 2000/3, p. 196, avec obs. N. VAN DAMME.

6. Voir les observations de N. VAN DAMME sous l'arrêt JADOUL, in *Amén.*, 2000/3, p. 202.

VII.2.2. – LA RÉGLEMENTATION EN RÉGION WALLONNE

Titulaires de droits réels et occupants doivent donc y être particulièrement attentifs, et, en toute hypothèse, exiger la production d'un tel rapport, auquel ils pourront répliquer en faisant valoir leurs arguments, préalablement à toute déclaration d'inhabitabilité de l'immeuble et/ou expulsion corrélative.

L'article 6 du Code prévoit que les conclusions du rapport d'enquête doivent être notifiées au bailleur, à l'occupant du logement et au titulaire de droits réels sur le bâtiment. Elles sont également notifiées au bourgmestre lorsqu'elles sont défavorables¹.

Ce rapport d'enquête est établi par l'Administration wallonne du logement (la division du Logement de la Direction Générale de l'Aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'Environnement (DGATLP)).

B. L'audition des personnes concernées par le bourgmestre (art. 7)

14. Le Bourgmestre dispose d'un délai de 3 mois² pour statuer sur le rapport d'enquête (art. 7, al. 1). Depuis sa modification par le décret du 15 mai 2003, le Code du logement consacre l'obligation d'audition préalable des personnes intéressées (titulaire de droits réels sur le logement concerné, le cas échéant bailleur du logement, ainsi que l'occupant éventuel)³; seule l'urgence impérieuse, dûment motivée, pourrait justifier de ne pas procéder à cette audition. Les modalités d'information des personnes concernées quant aux mesures envisagées par le bourgmestre, la possibilité de faire valoir leurs observations par écrit et l'audition des personnes concernées, à leur demande, conjointement ou séparément, par le bourgmestre, sont réglées par l'arrêté du gouvernement wallon du 3 juin 2004 (art. 8 et 9)⁴.

Avant le décret du 15 mai 2003, seule l'audition du propriétaire ou titulaire de droits réels sur le logement était requise, à l'exclusion des occupants du logement, ce qui était à considérer comme «*discrimination difficilement justi-*

1. Arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004, art. 7.

2. Le délai de 3 mois court à partir de sa réception de sa réception, si l'enquête a été effectuée par un fonctionnaire ou un agent de l'administration; à partir de sa réalisation si l'enquête a été effectuée par un agent communal.

3. L'article 7 dispose que «*sauf urgence impérieuse, le bourgmestre est tenu d'entendre, lorsqu'ils ont été identifiés et s'ils le souhaitent, tout titulaire de droits réels sur le logement concerné par le rapport d'enquête et, lorsque celui-ci est donné en location, le bailleur du logement, ainsi que l'occupant éventuel*». Avant le décret du 15 mai 2003, seule l'audition du propriétaire ou titulaire de droits réels sur le logement était requise, mais elle n'était pas prévue pour les occupants du logement. Il s'agissait là d'une «*discrimination difficilement justifiable au regard de l'article 23 de la Constitution*» (M. QUINTIN et B. JADOT «La qualité des logements: dispositions de police administratives et règles de bail à loyer», *Dr. Comm.*, 2000/1, p. 77).

4. *M.B.*, 19.04.2004. Cependant, le Conseil d'Etat a consacré le principe général de droit administratif *Audi alteram partem* en matière d'arrêtés de police (C.E., n° 16.317, 30 janv. 1974, Lobijn), en manière telle que pour les procédures antérieures à l'entrée en vigueur de l'arrêté du 3 juin 2004 (soit le 29 août 2004), l'audition des personnes intéressées était requise.

fiable au regard de l'article 23 de la Constitution»¹. L'article 7 pallie cette carence en prévoyant désormais que l'occupant qui le souhaite peut être entendu séparément du bailleur.

§ 3. Mesures administratives possibles en cas de non respect des normes de qualité et de salubrité

A. Eventail des mesures possibles (art. 7)

15. Sur la base du rapport d'enquête établi, et après la procédure d'audition, le bourgmestre peut prendre diverses mesures de police administrative, telles :

1° La prise de mesures conservatoires

2° La possibilité de prononcer l'interdiction d'occuper

Le logement est déclaré interdit d'accès ou inhabitable. Bien que le texte du Code n'impose pas formellement au bourgmestre d'obligation de reloger les occupants, lorsqu'il prend une telle décision, l'interprétation que fait le Conseil d'Etat de la police administrative spéciale de la salubrité des logements laisse entendre que le bourgmestre doit bel et bien prendre en compte la possibilité effective de relogement des occupants à des conditions financières abordables, soit que cette possibilité soit réelle sur le marché locatif de la commune, soit que la commune elle-même puisse proposer aux occupants des logements pour une période transitoire².

3° La possibilité d'ordonner des travaux de divers ordres : travaux de réhabilitation, de restructuration, voire de démolition.

Comme tout acte administratif, la décision du bourgmestre doit être motivée eu égard aux circonstances de fait et de droit (loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs).

Le bourgmestre doit informer le gouvernement wallon des mesures prises.

Si le titulaire de droits réels sur le logement n'exécute pas les travaux ordonnés dans le délai prescrit, le bourgmestre procède à leur exécution, aux frais du titulaire de droits réels, ou du bailleur lorsque le logement est donné en location.

1. M. QUINTIN et B. JADOT, «La qualité des logements: dispositions de police administratives et règles de bail à loyer», *Dr. Comm.*, 2000/1, p. 77.

2. Voir *supra*, les commentaires sur la distinction entre polices administratives générale et spéciale en matière de logements, Section 1, sous-section 3, et l'arrêt du Conseil d'Etat n° 82.382, 23 sept. 1999, JADOU/ Ville de Wavre, précité.

B. Pouvoir de substitution du gouvernement wallon (art. 7)

16. Le gouvernement wallon possède un pouvoir de substitution en cas d'inertie du bourgmestre:

- soit parce que ce dernier ne prend aucune mesure dans le délai prescrit;
- soit parce que les mesures ordonnées semblent insuffisantes ou non adéquates.

Cependant, cette faculté de substitution du gouvernement se limite à *interdire l'accès ou l'occupation* du logement qui a fait l'objet de l'enquête; le Gouvernement ne peut pas imposer la réalisation de mesures d'amélioration du bien.

Le gouvernement doit fixer les délais à respecter dans l'exécution de cette mesure.

C. Publicité de l'ordonnance (art. 8)

17. Lorsqu'un logement est déclaré interdit d'accès ou inhabitable, que ce soit par le bourgmestre ou par le gouvernement wallon en vertu de son pouvoir de substitution, le bourgmestre fait afficher l'ordonnance y relative sur le logement concerné. L'affichage doit être maintenu aussi longtemps que l'ordonnance n'est pas levée.

L'administration communale doit par ailleurs tenir à jour une liste des logements interdits d'accès ou déclarés inhabitables.

§ 4. *Recours organisé*

18. Le décret du 15 mai 2003 organise un recours auprès du Gouvernement wallon contre les mesures décidées par le bourgmestre, par l'insertion d'un article *7bis* dans le Code.

Les personnes habilitées à exercer un recours sont les suivantes: tout titulaire de droit réels sur le logement concerné, et lorsque celui-ci est donné en location, le bailleur et l'occupant éventuel (c'est le cas lorsque le logement est effectivement loué).

Le recours peut être dirigé contre les mesures qui paraissent *insuffisantes* ou *inadéquates*. Un locataire peut en effet parfaitement estimer que les travaux ordonnés par le bourgmestre sur le logement améliorable ne suffiront pas à le rendre salubre (mesures insuffisantes) ou que des travaux de nature différente de celle des travaux ordonnés auraient été préférables pour atteindre cet objectif (mesures inadéquates).

Le recours doit être introduit par pli recommandé adressé à l'administration dans un délai de quinze jours prenant cours le jour où le demandeur a eu connaissance des décisions du bourgmestre.

Le recours est, sauf cas d'urgence impérieuse, suspensif de la mesure attaquée.

Le Ministre dispose de quarante-cinq jours prenant cours le jour de la réception du recours pour prononcer l'annulation des décisions querellées; faute de quoi, le recours est réputé non fondé (art. 7bis du Code et art. 10 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif à la procédure en matière de respect des critères de salubrité des logements et de la présence de détecteurs d'incendie, *M.B.*, 19.08.2004).

§ 5. Les sanctions pénales

19. Des sanctions pénales trouvent également à s'appliquer: le titulaire de droits réels qui permet l'habitation dans un immeuble déclaré inhabitable ou interdit d'accès par le bourgmestre ou le gouvernement est passible d'une amende de 2, 5 à 25 euros (art. 201 du Code) (voir *infra* sous-section 3, § 8).

SOUS-SECTION 3. LES NORMES DE QUALITÉ APPLICABLES À CERTAINS LOGEMENTS SOUMIS À PERMIS DE LOCATION

§ 1. Objectifs

20. Si le Code wallon du logement prévoit des normes de qualité minimales applicables à l'ensemble des logements, il s'attache en outre à protéger de façon particulière certains logements estimés davantage à risque, qui doivent répondre au prescrit de normes de qualité accrues. Le respect des normes de qualité pour ces logements fait l'objet d'un contrôle préalable et la mise en location de ces logements est conditionnée par l'octroi d'une autorisation administrative spécifique: le permis de location.

Le permis de location a été instauré en Région wallonne par un décret wallon du 6 avril 1995, qui a été abrogé par le Code. Ces dispositions ont été insérées dans le nouveau Code wallon du logement sous la section 3 du Titre II: «Des instruments de la politique régionale du logement» (art. 9 à 13bis).

§ 2. Détermination des logements soumis à permis de location (art.9)

21. Le champ d'application du permis de location s'étend «aux logements collectifs et aux petits logements individuels loués ou mis en location, ainsi qu'aux bâtiments non initialement destinés à la location mais utilisés aux fins de logement, loués ou mis en location à titre de résidence principale, ou aux petits logements individuels loués ou mis en location et dont la vocation principale est l'hébergement d'étudiant» (art. 9 tel que modifié par le décret du 15 mai 2003).

VII.2.2. – LA RÉGLEMENTATION EN RÉGION WALLONNE

Par «**logements collectifs**», il faut entendre les logements dans lesquels les ménages partagent au moins une pièce d'habitation ou un local sanitaire avec d'autres.

Les «**petits logements individuels**», quant à eux, sont ceux dont les pièces d'habitation et les locaux sanitaires sont réservés à l'usage individuel d'un seul ménage, et dont la superficie habitable ne dépasse pas 28 mètres carrés (art. 1^{er}, 4^o et 5^o du Code).

A. Extension du champ d'application aux logements sis dans des immeubles de moins de 20 ans et à certains logements d'étudiants

Jusqu'à la modification du 15 mai 2003, deux conditions cumulatives devaient en outre être observées pour que ces logements entrent dans le champ d'application du permis de location (art. 9): les logements visés devaient être situés dans des immeubles existant depuis au moins vingt ans, d'une part, et les logements visés devaient être loués ou mis en location à titre de résidence principale uniquement¹, d'autre part. Ces deux conditions cumulatives avaient pour effet de soumettre le permis de location à un champ d'application plus restreint qu'il ne l'est aujourd'hui.

La condition relative aux immeubles de plus de vingt ans a été supprimée parce que des logements récents pouvaient fort bien présenter également des facteurs d'insalubrité; désormais, l'âge de l'immeuble n'est plus un critère déterminant dans le régime du permis de location.

Les logements d'étudiants constituent un cas particulier des logements soumis à permis de location.

Les logements, ou kots, d'étudiants n'étaient en principe pas visés par les dispositions relatives au permis de location avant le décret du 15 mai 2003². Très logiquement, seuls ceux occupés à titre de résidence principale par leur locataire étaient soumis à permis de location. Or, selon les travaux préparatoires de ces dispositions, «*la notion de résidence principale est une notion de fait qui se caractérise par l'habitation effective, indépendamment du domicile*», ce qui rend extrêmement difficile pour un bailleur de vérifier la réalité de l'occupation du kot à titre de résidence principale ou non³.

Si cette notion de résidence principale est difficile à cerner avec exactitude, l'on remarque cependant qu'elle est assez voisine de celle de la législation fédérale sur les baux à loyer (loi du 20 février 1991). D'ailleurs, dans un arrêt

1. La notion de résidence principale est une notion de fait qui se caractérise par l'habitation effective, indépendamment du domicile (*Doc.*, Cons. rég. w., sess. ord. 1994-1995, n° 297/1, Exposé des motifs, p. 4).

2. Le ministre wallon de l'époque exprime lui-même, dans les travaux préparatoires du décret de 1995, le projet exclut «*la majorité des kots d'étudiant notamment*».

3. A cet égard, il est bien évident que la domiciliation en est un indice, mais n'est pas nécessairement déterminante quant à ce.

du 4 septembre 2001¹, le Juge de paix de Tournai interprète précisément l'une par l'autre.

Ainsi, pour apprécier si le petit logement en cause dans le litige était occupé à titre de résidence principale ou non, et donc sur la soumission ou non à permis de location, le Juge de Paix rappelle que *«en outre (...) le législateur de 1991 (loi du 20 février 1991) n'a pas voulu assimiler la résidence principale du preneur au lieu de son inscription aux registres de la population et que l'affectation à la résidence principale est une notion de pur fait laissée à l'appréciation du juge (Y. MERCHERS, le Bail de résidence principale, n° 13)»*.

Le juge estime donc en l'espèce que, au regard des indications dont il dispose, il faut considérer que le logement en cause constituait bien la résidence principale du locataire, *«qui le prit en location à titre résidentiel essentiellement»*, alors même qu'il n'était pas domicilié dans les lieux loués, et que les bailleurs reconnaissent qu'*«il y eut bel et bien jouissance et occupation des lieux»*.

Si le Code du logement ne donne aucune autre indication quant à la notion de résidence principale, l'analogie avec les règles d'interprétation de la notion dans la loi fédérale sur les baux à loyer, à savoir *«la notion de pur fait laissée à l'appréciation du juge»*, mais aussi, selon nous, à l'appréciation de l'autorité compétente, semble cependant être la solution la plus logique et la plus praticable.

L'article 9 du Code du logement dans sa version antérieure au 15 mai 2003 avait donc notamment pour effet d'exclure presque entièrement les kots d'étudiant du champ d'application du permis de location, à moins qu'ils ne soient *effectivement* occupés à titre de résidence principale.

Le Code du logement soumet désormais certains logements d'étudiants à permis de location, qu'ils soient ou non occupés à titre de résidence principale. Le texte nouveau de l'article 9 ne vise cependant que les logements d'étudiants qui constituent des petits logements individuels, c'est-à-dire entièrement privatifs (l'on songe p. ex. aux studios).

L'hypothèse est beaucoup moins fréquente, on en conviendra, que les kots d'étudiants installés en logement collectif, dans lesquels l'étudiant locataire ne dispose en jouissance propre que de sa chambre, la cuisine, les sanitaires, une éventuelle autre pièce de séjour (et parfois la cave) étant utilisés en commun avec d'autres koteurs.

L'inclusion des logements d'étudiants est donc partielle. En effet, si tel n'avait pas été le cas, cela n'aurait pas manqué de poser d'énormes problèmes d'ordre financier et organisationnel pour les villes estudiantines comme Namur, Liège et Louvain-la-Neuve, puisque la procédure de délivrance et de contrôle des permis de location est principalement dévolue aux communes.

1. J.P. Tournai II, 4 sept. 2001, in *J.L.M.B.*, 2002, p. 513, *Echos Log.*, 2002/3, p. 117.

VII.2.2. – LA RÉGLEMENTATION EN RÉGION WALLONNE

Ceci étant dit, dans la mesure où l'objectif de l'inclusion des kots d'étudiants est d'éviter des détournements de législation par des propriétaires peu scrupuleux qui «*contournent le décret en transformant leur logement en logement d'étudiant, échappant de ce fait à la législation*»¹, l'on peut concevoir aisément que les kots en logements collectifs qui n'ont effectivement vocation qu'à loger des étudiants, donc à temps partiel, ne doivent pas répondre à des exigences trop sévères.

L'objectif du législateur wallon déjà annoncé en 1995, à savoir «*cerner, au plus près possible, les logements que l'on peut estimer «à risques»*»², reste ainsi d'actualité.

L'on rappellera toutefois que le kot constitué d'un logement collectif occupé à titre de résidence principale doit faire l'objet d'un permis de location, à moins que le propriétaire bailleur de l'immeuble ne s'en soit prémuni en signalant expressément aux candidats locataires que le kot ne peut être choisi comme résidence principale, par l'insertion d'une clause y relative dans le contrat de location³.

Toutefois, certains critères de salubrité ne sont pas applicables, ou les exigences y relatives sont assouplies, dans le cas des logements qui sont occupés par des étudiants qui ne sont pas domiciliés dans le logement (voir *infra* § 3, A).

Les bailleurs de logements occupés par des étudiants non domiciliés bénéficient aussi d'un régime transitoire plus favorable, puisque, par le simple dépôt d'une demande écrite indiquant la localisation précise du bâtiment et du logement concerné, et pour autant que la demande de permis soit introduite dans les six mois à dater de l'entrée en vigueur de l'arrêté du 3 juin 2004, (soit jusqu'à six mois à dater du 26 septembre 2004), ils bénéficient d'une autorisation équivalente au permis de location:

- d'une durée de validité de 5 ans pour les établissements dispensant un enseignement reconnu, agréé ou subventionné par le Communauté française et la Communauté germanophone ou les personnes morales créées ou gérées par ou au bénéfice de ces établissements;
- d'une durée de validité de deux ans pour les autres bailleurs (art. 22 et 23 A.G.W. du 3 juin 2004 relatif au permis de location).

1. *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2002-2003, 23 sept. 2002, n° 405/1, Proposition de décret modifiant le Code wallon du logement relatif à la législation du permis de location, p. 2.

2. *Doc.*, Cons. rég. w., sess. ord. 1994-1995, n° 297/1, exposé des motifs, p. 4.

3. Cette dernière clause n'aura cependant pour second effet d'écarter l'application de la loi du 21 février 1991 relative au bail de résidence principale que si la clause indique la cause de l'exclusion (c'est-à-dire l'absence de permis de location), et si le contrat mentionne expressément l'indication de la résidence principale du preneur en cours de bail. En effet, l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 20 février 1991 stipule que «*Est réputée non écrite la clause interdisant l'affectation des lieux loués à la résidence principale du preneur lorsqu'elle n'est pas appuyée par une justification expresse et sérieuse, relative notamment à la destination naturelle des lieux, et n'est pas accompagnée de l'indication de la résidence principale du preneur au cours du bail*».

B. Exclusion des immeubles occupés par le bailleur

Cet objectif déclaré a conduit, et c'est bien compréhensible, à exclure du régime du permis de location l'immeuble occupé par le bailleur à titre de résidence principale, et loué (ou mis en location) à deux ménages au plus, dont le nombre total ne dépasse pas quatre personnes. Il existe alors ce que l'on pourrait appeler une présomption de salubrité, en tout cas suffisante pour que seules les règles visant la totalité des logements en Région wallonne trouvent à s'appliquer.

§ 3. Conditions d'obtention d'un permis de location

23. Les logements soumis à permis de location doivent répondre à quatre catégories d'exigences: le respect des critères de salubrité spécifiques, le respect des règlements communaux en matière de salubrité et des règlements en matière de sécurité incendie, la garantie de l'inviolabilité du domicile et du respect de la vie privée et le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

A. Critères de salubrité spécifiques applicables aux logements soumis à permis de location (art. 10, 1^o, du Code)

24. Le Code du logement, dans sa version du 15 mai 2003, prévoit la fixation de critères de salubrité spécifiques pour les logements soumis à permis de location, distincts des critères de salubrité applicables à tous les logements.

Cette disposition est la conséquence directe de l'extension du champ d'application du permis de location, de façon partielle, aux logements d'étudiants; elle a été insérée afin de permettre un assouplissement des critères de salubrité concernant les logements occupés par des étudiants non domiciliés dans le logement¹.

Ces critères de salubrité spécifiques vont dans le sens d'un assouplissement en ce qui concerne les logements occupés par des étudiants non domiciliés dans le logement. Le but de la détermination de normes distinctes, moins sévères, est d'éviter les hausses de loyer significatives corrélatives à «des contraintes trop

1. Il fallait en effet rendre obligatoires les dispositions du Code relatives au permis de location aux logements d'étudiants, afin d'éviter que les propriétaires ne contournent la loi en qualifiant leurs logements de logements d'étudiant, mais il fallait, corrélativement, assouplir les règles qui ne concernent que les logements d'étudiants, les critères généraux de salubrité étant jugés trop stricts à cet égard. Proposition de décret modifiant le Code wallon du logement relatif à la législation du permis de location, *Doc. Parl. w.*, sess. ord. 2002-2003, 23 septembre 2002, n° 405/1, pp. 2-3.

VII.2.2. – LA RÉGLEMENTATION EN RÉGION WALLONNE

rigoureuses dans certains cas» qui entraînent «des travaux non utiles pour la salubrité et ainsi occasionner des coûts pouvant être répercutés sur les loyers»¹.

Tel est le cas des exigences de superficie minimale du logement, inapplicables, pour autant que la première occupation par un étudiant, ou que le premier permis d'urbanisme non périmé y relatif, soit antérieur au 1^{er} janvier 2004 (art. 6, § 2, de l'arrêté du gouvernement wallon du 11 février 1999)².

Pour le surplus, ces logements doivent répondre aux exigences communes à tous les logements déterminés par l'arrêté du gouvernement wallon 11 février 1999³.

B. Respect des règlements communaux en matière de salubrité ainsi que les règlements en matière de sécurité incendie (art. 10, 2^o, du Code)

1^o Les règlements communaux en matière de salubrité

25. Les communes sont expressément habilitées par le Code du Logement à compléter, par des règlements communaux, les critères de salubrité déterminés par le Code et ses arrêtés d'exécution, en vertu de leur compétence de police administrative générale fondée sur l'article 135 de la Nouvelle loi communale.

Les communes ne peuvent donc agir par le biais de règlements de salubrité communaux que dans l'hypothèse où il s'agit de prévenir un risque pour la salubrité publique, c'est-à-dire les répercussions externes aux logements. L'introduction de ce texte tranche ainsi définitivement la question de la compétence des communes⁴, qui avait été à nouveau clairement posée lors de l'élaboration du décret modificatif du 15 mai 2003, notamment à l'invitation du Conseil d'Etat.

Dans un premier temps, le législateur avait en effet supprimé cette faculté laissée aux communes, à la suite notamment de l'arrêt n° 105.215 du 27 mars 2002, Rosier, précité, expliquant que les communes n'avaient pas de compétence à cet égard⁵.

Le Conseil d'Etat rappelle dans son avis que les communes disposent tout à fait de cette compétence d'adopter des règlements de salubrité complémentaires sur la base de leur compétence de police générale, et ce pour autant que la police spéciale elle-même n'ait pas formellement exclu l'exercice de cette police générale⁶.

1. *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2002-2003, 9 avril 2003, n° 472/22, p. 51.

2. Inséré par l'A.G.W. du 3 juin 2004 relatif au permis de location, (*M.B.*, 20 juill. 2004, art. 2).

3. Voir supra, section 2, sous-section 2, points 7 à 10.

4. Voir les développements consacrés à la compétence des communes, supra, section 1, sous-section 3, points 7 et 8.

5. *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2002-2003, 11 févr. 2003, n° 472/1, Avant-projet de décret, p. 76.

6. *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2002-2003, 11 févr. 2003, n° 472/1, Avis du Conseil d'Etat n° 33.892/4, p. 55.

Il convenait donc que le législateur wallon fasse le choix de laisser ou de ne pas laisser agir les communes en complément des critères édictés en vertu du Code du Logement, ce qu'il a tranché dans un sens favorable aux communes dans l'article 10. Il précise aussi que ces règlements peuvent, dans un souci de cohérence matérielle et juridique, être soumis avant leur adoption à l'administration pour avis¹.

2° Les règlements en matière de sécurité incendie

26. La compétence de prendre des règlements en matière de sécurité incendie est partagée entre :

- les communes, qui peuvent adopter des règlements communaux ;
- l'Etat fédéral : en vertu de l'article 2 de la loi du 30 juillet 1979 *relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances*, le Roi peut déterminer des normes de prévention de base des incendies et des explosions ;
- le gouvernement wallon : en vertu de l'article 76, alinéa 1^{er} du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (C.W.A.T.U.P.), le gouvernement peut adopter dans un Règlement régional d'urbanisme (RRD) « *des dispositions de nature à assurer la protection des constructions, des installations et de leurs abords contre l'incendie* »².

C. Exigences relatives à l'inviolabilité du domicile et respect de la vie privée (art. 10, 3°)

27. Les logements soumis à permis de location doivent également répondre à une condition supplémentaire : garantir l'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée.

Cette obligation est détaillée à l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location³. Cet arrêté introduit la notion d'unité de logement, définie comme la partie de bâtiment destinée à l'habitation d'un ménage. S'il s'agit d'un logement collectif, l'unité de logement comporte notamment, une ou plusieurs pièces à l'usage de plusieurs ménages (art. 1^{er}, 9°). Le bailleur doit s'assurer que, pour chaque immeuble dont au moins un logement est soumis à permis de location :

1. Décret du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du logement (*M.B.*, 25. août 2005, Err. *M.B.*, 7 sept. 2005), art. 13.
 2. *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2002-2003, 11 février 2003, n° 472/1, Avis du Conseil d'Etat n° 33.892/4, p. 55, et Exposé des motifs, p. 8.
 3. Arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location, *M.B.*, 16. sept. 2004. Cette obligation relevait précédemment de l'article 2 de l'arrêté du 25 février 1999 relatif aux prescriptions particulières et aux logements collectifs et aux petits logements individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale ; l'arrêté du 25 février 1999 est abrogé par l'arrêté du 3 juin 2004 (art. 24).

VII.2.2. – LA RÉGLEMENTATION EN RÉGION WALLONNE

- les accès au bâtiment, d'une part, et à chaque unité de logement soumise à permis d'autre part, soient munis de portes fermant à clef. Bien entendu, le locataire doit être en possession des clefs qui y correspondent, et ce, en double exemplaire;
- l'accès à chaque pièce d'habitation individuelle d'un ménage puisse se faire de façon directe, c'est-à-dire sans devoir passer par une pièce d'habitation à usage individuel d'un autre ménage;
- les W-C, salles d'eau, salles de bains qui ne sont pas insérées dans un logement individuel puissent fermer à clef, sauf si elles ne sont accessibles qu'au ménage occupant ce logement;
- des sonnettes individuelles soient placées à l'entrée principale de l'immeuble, de façon à ce que chaque ménage puisse être directement appelé; par exception, les unités de logement occupées par un étudiant non domicilié ne doivent pas disposer d'une sonnette: le permis de location délivré peut déroger à cette obligation (art. 2, § 2).
- chaque ménage dispose d'une boîte aux lettres fermant à clef.

D. Respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme dans la construction, la création ou l'aménagement d'un logement (art. 10, 4°)

Le Code du logement pose, depuis sa modification par le décret du 20 juillet 2005¹, une quatrième exigence à l'obtention d'un permis de location: le logement doit avoir été construit, aménagé ou créé dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

La jonction entre les polices administratives spéciales du logement, d'une part, et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, d'autre part, est donc ici consacrée. L'inscription expresse dans le Code était nécessaire car, jusqu'alors, le Conseil d'Etat excluait dans le chef de l'autorité le pouvoir de refuser le permis de location pour défaut du permis d'urbanisme requis dans le cas de la création ou de l'aménagement d'un logement². La jonction établie pose aussi une exigence chronologique dans les obligations du bailleur: il doit être satisfait aux prescriptions urbanistiques avant d'obtenir un permis de location. Il aurait pu être réservé l'hypothèse dans laquelle le bailleur puisse être en règle en obtenant le permis d'urbanisme requis même postérieurement au permis de location, pourvu que cette obtention intervienne avant la location

1. Décret du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du logement (*M.B.*, 25 août 2005), art. 13, § 2.

2. C.E. arrêt n° 120.877, 24 juin 2003, Iserentant, *Amén.*, 2004/1, p. 53, note F. LAMBOTTE; Sur les circonstances de l'arrêt, voir N. BERNARD, «Conséquences civiles et administratives du défaut de permis de location», *Amén.* 2005/2, pp. 97-110 et sp. p. 106.

effective. Ce n'est pas la solution retenue par le législateur, mais, bien que les travaux préparatoires ne soient pas très diserts sur ce point¹, il est logique de penser que le respect des dispositions urbanistiques relatives à la conception du logement est le premier garant de sa qualité et de sa salubrité.

§ 4. *Procédure de délivrance du permis de location*

28. Le permis de location doit être obtenu préalablement à la location effective, mais également à la mise en location, c'est-à-dire à la proposition en location.

A. Déclaration de mise en location et obtention d'une attestation de conformité (art. 11)

1° La déclaration de mise en location

29. Pour obtenir un permis, le bailleur doit introduire devant les services communaux, par lettre recommandée, une déclaration de location (pour les logements déjà loués) ou de mise en location (pour les logements non encore loués).

Cette déclaration se fait au moyen d'un formulaire préétabli par l'administration disponible sur demande auprès de la commune, en double exemplaire. Le formulaire contient une déclaration de mise en location, un modèle de rapport d'enquête et une attestation de conformité (art. 7 A.G.W., 3 juin 2004).

2° L'enquête préalable et le rapport d'enquête

30. Le bailleur doit ensuite faire procéder à la visite du (des) logement(s) visé(s).

Il a le choix de faire appel à un enquêteur communal ou à un enquêteur agréé.

Peuvent être agréés par le Ministre au titre d'enquêteur (art. 3 et 4 A.G.W. du 3 juin 2004):

- les fonctionnaires communaux de niveau A, B, C et D ayant une qualification technique particulière en matière de bâtiment et de construction, désignés par le Collège des bourgmestre et échevins et repris dans une liste que les communes transmettent à l'administration;

1. Les travaux préparatoires disposent à cet égard que «*Le respect des dispositions du C.W.A.-T.U.P. s'impose parmi les conditions présidant à l'octroi du permis de location*», Exposé des motifs, Doc., Parl. w., sess. ord 2005-2005, n° 165/1, p. 9.

VII.2.2. – LA RÉGLEMENTATION EN RÉGION WALLONNE

- les architectes et les personnes titulaires d'un diplôme d'ingénieur civil architecte, d'ingénieur (civil, industriel ou technique) en construction, ou de géomètre-expert immobilier, et qui signalent à la DGATLP leur volonté d'agir en tant qu'enquêteurs.

Les enquêteurs ne peuvent être agréées sans s'être préalablement engagés à ne pas exercer de mission s'ils ont un intérêt personnel en jeu (ou par personne interposée) susceptible d'influencer cette mission. Cet intérêt personnel est établi d'office dans certains cas :

- parenté ou alliance jusqu'au quatrième degré inclusivement vis-à-vis soit du bailleur ou du conjoint du bailleur, soit de toute personne qui exerce pour le compte du bailleur, personne morale de droit privé, un pouvoir de direction ou de gestion, soit d'un des occupants ;
- lien de subordination vis-à-vis soit du bailleur, personne physique ou morale, ou d'un conjoint du bailleur, soit de l'un des occupants ou d'un conjoint des occupants ;
- lorsque l'enquêteur ou son conjoint, ou la personne avec laquelle il vit maritalement est, lui-même ou par personne interposée, titulaire d'un droit réel sur le logement ;
- lorsque l'enquêteur ou son conjoint ou la personne avec laquelle il vit maritalement détient, lui-même ou par personne interposée, un ou plusieurs titres représentant au moins 5 % des droits de vote au sein de l'assemblée générale de toute personne bailleur ou titulaire d'un droit réel sur le logement ou exerce, en droit ou en fait, par lui-même ou par personne interposée, un pouvoir de direction ou de gestion au sein d'une telle personne morale ;
- lorsque l'enquêteur est un architecte ayant participé à la conception de l'immeuble.

En outre, si l'enquêteur est architecte, il ne pourra participer ultérieurement à une mission architecturale concernant l'immeuble ayant fait l'objet de l'enquête.

L'agrément peut être retiré si l'une des conditions d'agrément n'est plus rencontrée, si l'enquêteur n'a pas respecté son engagement de s'abstenir d'exercer une mission en cas de conflit d'intérêt ou a commis une faute professionnelle grave.

Le coût de l'intervention d'un enquêteur se monte, hors T.V.A., à 125 euros en cas de logement individuel, et en cas de logement collectif, à un maximum de 125 euros, à majorer de 25 euros par pièce d'habitation à usage individuel (art. 5 de l'arrêté du 3 juin 2004)¹. Ces frais sont à charge du propriétaire

1. Le texte prévoit que ces montants sont rattachés à l'indice des prix à la consommation de septembre 2003, et sont indexés le 1^{er} janvier de chaque année sur la base de l'indice des prix à la consommation du mois de septembre de l'année précédente.

bailleur et ne peuvent être exigés de l'occupant du logement (art. 5, § 2, A.G.W. du 3 juin 2004 relatif au permis de location).

A l'issue de cette visite, c'est l'enquêteur lui-même, et non le bailleur, qui remplit les deux exemplaires du formulaire précité. Si les conditions requises par le Code du logement et ses arrêtés d'application sont rencontrées, l'enquêteur établit une attestation de conformité, également en double exemplaire.

Si par contre le logement ne satisfait pas aux conditions requises par le Code, l'enquêteur indique dans ce document quels sont les travaux à entreprendre pour la mise en conformité.

B. Délivrance du permis de location (art. 11)

31. Lorsqu'il est confirmé que le logement satisfait aux conditions prescrites, le collège des bourgmestre et échevins délivre le permis de location, valable pour une durée de 5 ans.

Selon une certaine doctrine, la délivrance n'est toutefois pas automatique, même si l'attestation de conformité est établie: le collège des bourgmestre et échevins dispose d'un véritable pouvoir d'appréciation quant à ce. Ceci pourrait permettre, par exemple, «*de refuser un permis de location, compte tenu de la personnalité d'un bailleur peu scrupuleux, récidiviste en matière d'infraction au permis de location*»¹. Cette position n'est cependant pas partagée par d'autres auteurs comme M. QUINTIN et B. JADOT², qui estiment, sur la base des travaux préparatoires du Code wallon du logement, que le collège des bourgmestre et échevins est obligé de délivrer le permis.

En revanche, pour le cas précis des logements d'étudiants non domiciliés, il semble qu'une certaine marge d'appréciation ne soit pas exclue, si ce n'est sur la délivrance du permis, dans l'étendue des exigences requises: ainsi, quant à l'obligation de poser une sonnette individuelle, le texte prévoit la faculté d'en dispenser le bailleur dans le permis de location.

Le permis contient des mentions obligatoires (art. 12 A.G.W. du 3 juin 2004 relatif au permis de location), qui ne sont cependant pas prescrites à peine de nullité. Il s'agit:

- 1° de la localisation précise du bâtiment et du logement concerné;
- 2° du caractère individuel ou collectif et, dans ce dernier cas, la localisation précise de chaque pièce à usage collectif et de chaque pièce à usage d'un seul ménage;

1. M. BOVERIE, «Le nouveau Code wallon du logement, principales implications pour les pouvoirs locaux», *Mouv. Com.*, 2000/2, p. 109.

2. M. QUINTIN et B. JADOT, «La qualité des logements: dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer», *Dr. Comm.*, 2000/1, p. 106.

VII.2.2. – LA RÉGLEMENTATION EN RÉGION WALLONNE

3° du nombre maximum de personnes pouvant habiter effectivement dans chaque unité de logement;

4° le cas échéant, des unités de logement ne pouvant être occupées que par des étudiants non domiciliés dans le logement;

5° de la durée de validité du permis et du délai imparti pour introduire une demande de renouvellement;

6° de la mention selon laquelle le permis n'équivaut en aucun cas au permis d'urbanisme requis en application de l'article 84 du C.W.A.T.U.P.

Le renouvellement de permis est possible, selon les modalités identiques à la demande de permis de location (art. 14 A.G.W. du 3 juin 2004 relatif au permis de location).

C. Recours organisé

32. Depuis la réforme du 15 mai 2003, le Code prévoit la possibilité pour le bailleur d'introduire un recours contre le refus de permis (art. 11). Ce recours doit être adressé par pli recommandé à l'administration. Le Ministre statue dans les 15 jours francs de la réception du recours; passé ce délai, la décision dont recours est confirmée (art. 15 A.G.W. du 3 juin 2004 relatif au permis de location).

§ 5. Permis de location provisoire en cas de bail de rénovation

33. Si le logement qu'il loue ou met en location ne respecte pas les conditions exigées, il est toutefois possible au bailleur d'obtenir un permis de location provisoire, lorsque celui-ci est soumis à bail à rénovation (art. 12).

Dans ce cas, le rapport d'enquête préalable doit faire état des travaux à réaliser.

Le collège des bourgmestre et échevins doit prendre sa décision sur la base «notamment», de la constatation que le bail à rénovation rencontre les manquements mis en évidence dans le rapport d'enquête accompagnant la déclaration de mise en location.

Le collège des bourgmestre et échevins fixe alors la durée du permis provisoire, qui ne peut en aucun cas dépasser 5 ans, au terme desquels une nouvelle demande doit être introduite, et l'échéance à laquelle chaque type de travaux doit être réalisé.

§ 6. Contrôles

34. Aux fins d'assurer le respect des dispositions relatives au permis de location, des visites de contrôle peuvent être menées:

— soit d'initiative par la commune ou les agents de l'administration wallonne;

— soit à la suite d'une plainte, déposée auprès de la commune ou de l'administration dans les quarante jours de sa réception (art. 16 A.G.W. du 3 juin 2004 relatif au permis de location). Il est à noter que cette plainte peut être déposée par toute personne, et non uniquement le locataire, mais les plaintes anonymes ne sont pas prises en considération.

Ces visites ne peuvent avoir lieu qu'en journée (entre huit heures et dix-huit heures) et doivent être annoncées par écrit, aux parties concernées, huit jours avant la date fixée de commun accord entre l'enquêteur, le bailleur et le locataire (ou, à défaut d'accord, par l'enquêteur), précisant l'heure approximative de cette visite. Ce courrier, adressé au bailleur et au locataire, les invite à être présents.

Le bailleur et le locataire ont la possibilité de faire valoir leurs observations écrites en lieu et place de leur présence lors de la visite ou en complément de celle-ci; dans un souci d'effectivité évident, ces observations doivent être réceptionnées par l'enquêteur au plus tard le jour fixé pour la visite (art. 18 A.G.W. du 3 juin 2004 relatif au permis de location).

Un rapport de visite est ensuite dressé à l'issue de la visite de contrôle, qui permet, le cas échéant, d'acter les manquements constatés aux exigences de salubrité et de protection de la vie privée.

Le rapport est dressé en trois exemplaires, destinés respectivement au bailleur, à la commune et à l'administration (art. 19 A.G.W. du 3 juin 2004 relatif au permis de location). Le locataire du logement visé ne reçoit pas copie du rapport d'enquête, mais est informé des éléments qu'il contient relatifs à l'unité de logement qu'il occupe.

§ 7. Les sanctions administratives

A. Mise en demeure de prendre les mesures nécessaires à la mise en conformité

35. Lorsque des infractions sont constatées aux dispositions relatives au permis de location, l'enquêteur dresse un procès verbal au terme de la visite (art. 13).

Le bourgmestre met ensuite le bailleur en demeure d'exécuter, dans un délai qui peut varier, selon la nature des travaux à réaliser, de 48 heures à six mois, les travaux nécessaires afin de se conformer aux normes en vigueur. La mise en demeure est transmise sans délai au bailleur; elle est également transmise en copie au locataire, et à la commune ou l'administration selon le cas (art. 13 du Code et art. 20 de l'arrêté du 3 juin 2004 relatif au permis de location).

B. Retrait de permis

36. Le non-respect des normes de salubrité, de sécurité et de respect de la vie privée est susceptible d'entraîner le retrait du permis (art. 13 du Code et art. 21 de l'arrêté du 3 juin 2004 relatif au permis de location).

Si le bailleur n'a pas réagi dans un délai de vingt jours à dater du jour de la mise en demeure, le collège des bourgmestre et échevins retire le permis de location. Le retrait de permis est notifié en un exemplaire certifié conforme au bailleur; copie en est transmise au locataire et, selon le cas, à l'administration ou à la commune.

La version du Code antérieure au 15 mai 2003 précisait que le bailleur devait avoir *obtempéré* dans le délai fixé par le bourgmestre; cela signifie que le bailleur devait s'être entièrement exécuté dans ce délai. La version actuelle du Code lui ordonne de se manifester dans les 20 jours sans avoir nécessairement mené à bien toutes les mesures prescrites (p. ex. en présentant un calendrier des travaux, en commençant les travaux de manière significative, etc), mesures pour la réalisation desquelles il peut bénéficier d'un délai plus long, allant jusqu'à six mois. Le collège des bourgmestre et échevins dispose donc d'une certaine marge d'appréciation à cet égard.

En cas d'inaction du collège des bourgmestre et échevins, le gouvernement possède, aux termes de l'article 13, un pouvoir de substitution, qui lui permet:

- dans un premier temps, de mettre le bailleur en demeure lorsque c'est au rapport d'enquête constatant le non respect des conditions du permis de location que le collège n'a pas réagi,
- et dans un second temps, dans les trente jours qui suivent le terme du délai fixé dans la mise en demeure (qu'elle soit effectuée par le Collège ou par lui-même), de retirer le permis de location.

C. L'interdiction d'occupation du bourgmestre pour défaut de permis de location

37. Depuis sa modification du 15 mai 2003, le Code du logement prévoit expressément une sanction supplémentaire en l'absence ou en cas de retrait de permis de location: le bourgmestre peut interdire l'accès ou l'occupation des logements concernés, «*pour empêcher sans doute que le bien soit remis – illégalement – en location, comme cela se pratique trop souvent*»¹ (art. 13bis).

Cette disposition tranche la question antérieurement débattue, de savoir si l'obtention d'un permis de location peut être posée comme une formalité substantielle, pouvant être sanctionnée indépendamment de l'existence maté-

1. N. BERNARD, «Conséquences civiles et administratives du défaut de permis de location», *Amén.* 2005/2, p. 97.

rielle de causes d'insalubrité au logement concerné¹ : il faut désormais répondre oui à cette question. Le bailleur proposant à la location ou louant des logements qui satisfont en tous points aux normes matérielles de qualité est punissable s'il n'est pas titulaire d'un permis de location, ou n'en a pas introduit la demande au jour du contrôle².

D. Sanctions administratives

38. Des sanctions administratives peuvent désormais être infligées en cas de non respect des normes de qualité des logements, instaurées par le décret du 20 juillet 2005 (art. 200bis du Code).

C'est le défaut d'application suffisamment effective des règles du Code qui en est à l'origine : faute de politique coercitive à l'égard des propriétaires qui ne se soumettent pas aux normes de salubrité, les dispositifs en matière de qualité de l'habitat manquent souvent leur objectif de protection des occupants et d'amélioration de la qualité de l'habitat.

Il ressort des observations émises lors des travaux préparatoires que les sanctions pénales actuellement prévues à l'article 201 du Code sont inappliquées, et que la possibilité laissée au bourgmestre de se substituer au

1. Un recours sur cette question avait été précédemment porté devant le Conseil d'Etat contre un arrêté du bourgmestre de la Ville de Charleroi interdisant l'occupation d'un immeuble sur la base de la seule absence d'un permis de location. Le Conseil d'Etat n'a cependant pas eu l'occasion de se prononcer sur cette question puisque le demandeur s'est désisté à la suite du rapport de l'Auditeur. Le Premier Auditeur Chef de section Quintin a pris une position très claire relativement à ce problème en estimant dans son rapport que « *par le seul effet du Code wallon du logement, il est en effet désormais interdit de mettre un logement en location sans avoir, au préalable, obtenu un permis de location. L'interdiction d'occuper le logement non couvert par un permis de location n'est pas tributaire de l'existence de causes d'insalubrité* ».

Le Premier Auditeur se base pour cela sur l'article 7, al. 3, du Code wallon du logement qui stipule que : « *Sans préjudice de l'article 201, le bourgmestre prend des mesures conservatoires, ordonne des travaux de réhabilitation, ou prononce l'interdiction d'occuper* ». Or, cet article est relatif non pas au permis de location mais au respect des critères de salubrité applicables indistinctement à tous les logements (voir *supra*, point III., A., 1.).

La réponse nous semblait toutefois moins évidente dans la mesure où l'article 7 du Code, avant sa révision de 2003, prévoyait que le bourgmestre n'a la faculté de prononcer l'interdiction d'occuper qu'à la suite d'un rapport de salubrité constatant l'existence matérielle de facteurs d'insalubrité, suivi de l'audition du titulaire de droits réels sur l'immeuble. Il semblait dès lors difficile de fonder un arrêté d'interdiction d'occuper sur la seule absence formelle du permis de location dès lors que cet arrêté doit être fondé sur un *instrumentum* qui constate matériellement le non respect des normes de salubrité, ainsi que le Conseil d'Etat l'a très clairement exprimé dans l'arrêt n° 82.382, JADOUX précité (voir *supra*, III. A. 2. 1°), et si l'on ne reconnaît pas de présomption d'insalubrité attachée à l'absence de permis de location.

Voir sur le sujet L. THOLOME, « Permis de location : en l'absence d'un permis de location, le bourgmestre peut interdire toute occupation, même s'il n'y a aucun facteur d'insalubrité ! », in *Echos Log.*, 2002/1, p. 27 ; et N. VAN DAMME et S. LEPRINCE, « La réglementation applicable en matière de logement en Région wallonne », *Chronique de droit à l'usage des juges de Paix et de Police*, n° 37, Faculté de droit de l'ULg, 25 janvier 2003, p. 22.

2. Voir aussi C.E., n° 123.055, 18 sept. 2003, Rasez, *Echos Log.*, 2003, pp. 175 et s.

propriétaire déficient pour réaliser les travaux trouve de surcroît «*très peu de cas d'application*»¹.

L'amende administrative a pour objet de sanctionner le titulaire de droits réels sur le logement, et, lorsque le logement est donné en location, le bailleur (et l'occupant éventuel) qui permet l'habitation dans un logement frappé d'interdiction d'accès ou d'occupation. Plus généralement, peut aussi être sanctionnée toute personne qui fait obstacle à la mission des enquêteurs (régionaux ou communaux).

Dans le secteur du logement social, les administrateurs et les membres du personnel des sociétés de logement de service public sont également passibles de sanctions administratives (décret du 30 mars 2006, *M.B.*, 2 mai 2006).

L'amende administrative et les poursuites pénales sont alternatives; l'application de l'une exclut l'autre, même en cas d'acquiescement pénal. Les infractions sont ainsi poursuivies par voie d'amende administrative, infligée par le fonctionnaire de l'administration, sauf si le Ministère public estime, à la lecture du rapport d'enquête² et compte tenu de la gravité de l'infraction, qu'il y a lieu de poursuivre pénalement (art 200*bis*, § 4).

Si le Ministère public décide de ne pas poursuivre ou ne se prononce pas dans le délai de deux mois qui lui est imparti, le fonctionnaire compétent met le contrevenant en demeure de présenter ses moyens de défense, dans le respect des droits de la défense. Après avoir entendu effectivement le contrevenant, ou à tout le moins lui avoir laissé la possibilité de s'expliquer, le fonctionnaire décide s'il y a lieu ou non d'infliger une amende administrative.

Dans l'affirmative, le montant de l'amende est fixé par décision motivée du fonctionnaire³ (ce montant varie entre 500 et 12.500 euros par logement, en fonction du nombre d'infractions constatées).

Un recours juridictionnel suspensif à l'encontre de la sanction administrative infligée est ouvert devant le tribunal de première instance.

§ 8. Sanctions pénales

39. Des sanctions pénales sont prévues au Titre IV du Code du logement (art. 201), sous réserve de l'application des amendes administratives.

Ainsi, le bailleur qui loue sans permis de location un logement qui y est soumis, ou qui après obtention d'un permis, contrevient à ses dispositions, est puni d'une amende de 500 à 5.000 euros.

1. Projet de décret modifiant le Code du logement, *Doc.*, Parl. W., sess. 2004-2005, 165, 1, Exposé des motifs, p. 14.

2. Les infractions sont consignées dans le rapport d'enquête établi par les enquêteurs agréés, que la DGATLP transmet au Gouvernement et au Ministère public.

3. Cette décision est notifiée au contrevenant par lettre recommandée, au plus tard dans les cinq ans qui suivent le fait constitutif de l'infraction concernée (l'invitation à présenter ses moyens de défense interrompt cependant la prescription).

Les peines sont en revanche beaucoup plus sévères pour le bailleur qui loue ou met en location un logement malgré un refus ou un retrait de permis, ainsi que pour celui qui récidive dans les cinq ans d'une précédente condamnation : emprisonnement de huit jours à un an et/ou amende de 5.000 à 50.000 euros.

Le locataire, ainsi d'ailleurs que toute autre personne, qui fait obstacle aux visites de contrôle s'expose également à une sanction pénale : il s'agit d'une amende 500 à 5.000 euros.

SOUS-SECTION 4. SANCTIONS CIVILES DES RÈGLES DE POLICE ADMINISTRATIVE DE QUALITÉ DES LOGEMENTS : LES REPERCUSSIONS SUR LE DROIT CIVIL DES CONTRATS ET LES RÈGLES CIVILES DU BAIL DE RÉSIDENCE PRINCIPALE

40. Les normes administratives de qualité des logements et les règles de droit civil relatives aux baux à loyer sont, nous l'avons dit, indépendantes l'une de l'autre, et s'appliquent concomitamment.

Les règles de police administrative générale et spéciale de salubrité des logements que nous venons d'examiner, tant en ce qui concerne les critères de salubrité applicables aux logements en général, que les normes de qualité applicables aux logements soumis à permis de location, n'attachent pas de sanction civile à la non observation de la réglementation.

Ces principes ont été rappelés expressément par la Cour d'arbitrage dans un arrêt du 14 mai 2003¹.

41. Incidemment cependant, par le biais du droit commun des contrats (art. 1108 et s. C. civ.), il se peut que la non observation des règles relatives au permis de location, ou que la location en dépit d'un arrêté d'inhabitabilité du bourgmestre entraîne une sanction civile.

Il existe en effet des situations dans lesquelles la mise en location d'un logement, interdit d'habitation, ou interdit ou non autorisé expressément à la location par une police administrative, doit être considérée comme contraire à l'ordre public : c'est en réalité l'objet même du contrat qui est ainsi considéré comme contraire à l'ordre public² au sens de l'article 6 du Code civil, qui

1. C.A. arrêt n° 67/2003 du 14 mai 2003, Note obs. N. BERNARD, «Un permis de location qui, contrairement à ce que son intitulé laisse croire, n'est (théoriquement) pas une condition de mise en location» *J.J.P.*, 2004, pp. 85 et s.

2. L'article 1108 du Code civil pose en effet que quatre conditions sont essentielles pour la validité d'une convention. Il s'agit :

1° du consentement de la partie qui s'oblige ;

2° de la capacité de celle-ci de contracter ;

3° un objet certain qui forme la matière de l'engagement ;

4° une cause licite dans l'obligation.

stipule que «*l'on ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs*».

Dans de nombreux cas, les juges de paix opèrent une jonction entre les dispositions relatives au permis de location et la loi du 20 février 1991 relative au bail de résidence principale; ce phénomène est dicté par la nécessité d'apporter dans la relation entre le bailleur et le locataire une solution aux manquements administratifs (ce que ne règle pas – et ne peut pas régler- le Code du logement), qui s'est imposée de façon générale¹. Une doctrine et une jurisprudence toujours plus fournies s'accordent à reconnaître à la réglementation relative au permis de location un caractère d'ordre public.

L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 14 mai 2003 est rendu sur question préjudicielle; la Cour y délimite les contours de l'intervention du juge judiciaire. La question posée avait trait aux sanctions attachées au régime du permis de location et à celui de la loi sur le bail de résidence principale. Le juge de paix pose la question de savoir si «*les articles 10, 13 et 201 du décret du 29 octobre 1998 contenant le Code wallon du logement, en tant qu'ils entraînent la nullité d'office du bail en l'absence de permis de location* » sont compatibles avec l'article 2, alinéa 4 de la loi du 20 février 1991 relative aux baux de résidence principale, ou violent les règles répartitrices de compétences.

En effet, le non-respect des normes fédérales n'entraîne pas la nullité du contrat de bail de résidence principale². L'article 2 de la section 2 prévoit que, si les exigences prescrites ne sont pas remplies, le preneur a le choix entre deux possibilités, dont il doit demander la réalisation au juge:

- soit exiger l'exécution des travaux nécessaires pour mettre le bien loué en conformité avec ces exigences, sauf si cette réparation en nature est impossible ou de nature à causer au bailleur un inconvénient disproportionné par rapport à l'avantage qu'en retirerait le locataire, selon la théorie de l'abus de droit;
- soit demander la résiliation du contrat avec dommages et intérêts.

1. Voir à ce sujet Ch. WETTINCK, Juge de paix, qui pose que: «Oui, le Juge de paix en Région wallonne applique le Code wallon du logement et ses AGW (arrêtés du Gouvernement wallon) simultanément avec le Code civil et avec les exigences fédérales élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité», «Les conséquences sur le plan civil d'un arrêté d'inhabitabilité», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, op. cit., p. 113.

2. Voir cependant les décisions du Juge de paix de Grâce-Hollogne, dans le cas où les lieux loués contrevenaient gravement aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité, et d'habitabilité requises par l'article 2 de la loi du 20 février 1991, qui prononce la nullité absolue du bail lorsque «*à la conclusion du bail et dès l'entrée en jouissance, un logement était insalubre au point de ne pouvoir héberger des personnes dans le respect de leur intégrité et de leur dignité humaine, ceci de façon inaméliorable et ayant notamment égard à la volonté et aux facultés du propriétaire (...). L'ordre public et l'intérêt social commandent en ce cas la sanction de la nullité absolue, la plus efficace compte tenu des intérêts à protéger et du milieu où elle s'opère*» (v. Claude RENARD et Edouard VIEUJAN, «Nullité, inexistance et annulabilité en droit civil belge», *Ann. Fac. Dr. Lg.*, 1962, 243 à 294, spéc. 277 et s., J.P. Grâce-Hollogne, 11 juillet 2000 et 10 oct. 2000, *J.J.P.*, 2003, p. 60.

La Cour d'arbitrage relève que la question préjudicielle posée repose sur le postulat erroné que l'absence de permis de location a pour effet d'entraîner la nullité du bail (considérants B.3.1. et B.3.2.). Or, le Code wallon du logement, en ses articles 13 et 201 (auxquels il faut ajouter l'art. 13bis depuis le 15 mai 2003) ne prévoit que des sanctions administratives et pénales. Le décret ne règle donc que les rapports entre le bailleur et l'autorité publique. *« Il ne saurait en être déduit que l'article 2, alinéa 4, de la loi du 20 février 1991 aurait été modifié, fût-ce implicitement, par le législateur décrétoal wallon ».*

« Sans doute », poursuit la Cour, « le juge devra-t-il apprécier si l'absence de permis est de nature, soit à entraîner la nullité du bail, soit à vicier le consentement du preneur, soit à justifier la résiliation du bail, soit encore à fonder la condamnation du bailleur à satisfaire aux exigences du Code wallon. Mais il s'agit là d'une application des règles du droit des obligations et de la législation sur le bail de résidence principale et non d'une application du décret ».

La Cour reconnaît donc bien la jonction entre les normes de police spéciale, le droit des obligations et le droit du bail de résidence principale: le non respect des obligations administratives de police spéciale est de nature à avoir des effets sur le droit des obligations et les règles du bail de résidence principale, effets qu'il appartient au juge de déterminer.

42. La jurisprudence s'est essentiellement développée en matière de permis de location, matière que le juge régit de manière incidente¹, en posant l'obtention du permis de location, lorsque celui-ci est prescrit, comme un élément essentiel du contrat de bail de résidence principale conclu entre le bailleur et le locataire. Cette jurisprudence est avalisée par la Cour d'arbitrage dans l'arrêt du 14 mai 2003.

La Cour d'arbitrage laisse au juge civil le choix le plus étendu: à lui d'apprécier si l'absence de permis de location est de nature soit à entraîner la nullité du bail, soit à vicier le consentement du preneur, soit encore à justifier la résiliation du bail.

Quelles ont été les options choisies par les juges de paix?

Dans cette matière, les décisions jurisprudentielles et les moyens d'aboutir à des solutions semblables empruntent parfois des voies différentes.

Plusieurs juges ont prononcé la nullité absolue ou la caducité du bail en l'absence de permis de location, pour contrariété à l'ordre public. La nullité est absolue parce qu'elle a trait à des dispositions d'ordre public.

Une doctrine et une jurisprudence toujours plus fournies estiment qu'il convient de reconnaître aux dispositions relatives au permis de location un caractère d'ordre public puisqu'elles touchent à la défense d'un intérêt d'ordre

1. S'agissant d'une matière de police administrative, le juge judiciaire ne doit pas intervenir de façon directe dans la matière du permis de location, puisqu'il ne lui appartient pas de sanctionner le défaut de permis de location en tant que tel.

général, dont la nullité absolue est la sanction logique¹. Les dispositions relatives au permis de location, par l'objectif d'assurer des conditions de logement minimales aux couches de la populations économiquement fragiles, répondent en effet au critère dégagé par la Cour de Cassation selon lequel «une loi est d'ordre public lorsqu'elle touche aux intérêts essentiels de l'Etat ou de la collectivité ou lorsqu'elle fixe, 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 eux»².

La nullité est rétroactive: le contrat de bail est censé n'avoir jamais existé. En conséquence, elle implique le retour au pristin état. Le fait que la situation soit régularisée par la suite par l'obtention d'un permis de location ou par l'accord des parties n'a pas d'incidence sur les termes du litige: le caractère absolu de la nullité ne permet pas que l'irrégularité soit couverte ultérieurement³.

Dans une telle hypothèse, le locataire n'a pas le choix de demander au juge l'exécution de travaux destinés à assurer la salubrité du logement. En effet, en cas d'absence de permis de location, l'observation matérielle des exigences de salubrité dans le logement n'est pas une question examinée par le juge. Le preneur ne pourrait pas davantage requérir la condamnation du bailleur à se mettre en règle par l'obtention d'un permis de location.

La nullité absolue, qui peut être soulevée d'office par le juge, n'est donc pas nécessairement la solution qui soit le plus favorable au locataire, lequel se voit alors contraint de quitter le logement qu'il occupait⁴: le juge de paix prononce en effet dans ce cas la condamnation du locataire à quitter le logement⁵⁻⁶. Cependant, dans la majorité des cas le juge de paix accorde corrélativement à l'occupant un certain délai, pendant lequel il peut continuer à habiter les lieux, qui doit lui permettre de trouver à se reloger.

1. Voir N. BERNARD, «Conséquences civiles et administratives du défaut de permis de location», *Amén.* 2005/2, pp. 97-110 et sp. p. 98; J.P. Wavre, 30 déc. 1999, *Echos Log.*, 1999/4-5, p. 91, obs. L. THOLOME et *TOGOR-REDRIM*, 2000, p. 87. Note B. HUBEAU; J.P. Tournai, 4 sept. 2001, *Echos Log.*, 2002, p. 117 et *J.L.M.B.*, 2002 p. 513; J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Echos Log.*, 2001, p. 80; J.P. Namur (1^{er} cant.), 10 mai 2002, *Echos Log.*, 2002, p. 119.

2. Cass., 9 déc. 1948, *Pas.*, I., p. 699.

3. J.P. Wavre, 30 déc. 1999, *Echos Log.*, 1999/4-5, p. 91, obs. L. THOLOME; J.P. Charleroi (2^e cant.), 20 mars 2000, *J.J.P.*, 2003, p. 49.

4. Voir M. QUINTIN et B. JADOT, «La qualité des logements: dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer», *Dr. Comm.*, 2000/1, p. 109, L. THOLOME, «La qualité de l'habitat à travers le Code wallon du logement: un premier état des lieux», *TOGOR-REDRIM*, avril 2001, p. 43.

5. J.P. Tournai II, 4 sept. 2001, in *Echos Log.*, 2002/3, p. 117, *J.L.M.B.*, 2002, p. 513; J.P. Namur I, 10 mai 2002, in *Echos Log.*, 2002/3, p. 118.

6. On peut se demander si cette solution était la seule juridiquement admissible. On aurait également pu penser à mettre en cause la responsabilité du bailleur sur la base du droit commun des contrats et ainsi permettre au locataire d'exiger l'exécution en nature des obligations du bailleur et donc la mise en conformité du bien. Bien évidemment, cette demande ne serait admissible que si elle était techniquement réalisable et ne constituait pas, dans le chef du locataire, un abus de droit.

La nullité absolue implique aussi, en règle générale, la restitution des loyers perçus. Celle-ci n'est cependant pas toujours ordonnée par le juge, dans le cas où une meilleure protection de l'ordre public et de l'intérêt social commandent de moduler les restitutions «*en tenant équitablement compte de la situation des parties*»¹. La jouissance du bien loué, qui ne peut évidemment être restituée par le preneur à ce stade, est en général remplacée par une indemnité d'occupation, qui n'est pas nécessairement égale au montant des loyers, mais à fixer par le juge en fonction de l'état du bien, et d'éventuels troubles de jouissance². Le juge de paix du premier canton de Namur fonde cette indemnité sur la théorie de l'enrichissement sans cause (art. 1376 C. civ.), l'occupation ne reposant plus sur aucune base juridique eu égard à la nullité qui frappe le bail³.

Par ailleurs, le bailleur peut aussi être condamné en vertu de l'article 1382 du Code civil, en raison de la faute qu'il a commise, à verser une indemnité au preneur, qu'elle prenne la forme de dommages et intérêts ou d'une indemnité de relocation destinée à permettre au locataire de faire face aux désagréments et frais liés à un déménagement anticipé; l'indemnité peut être fixée en équité ou déterminée en fonction de l'état de dégradation du bien loué⁴.

Il convient de noter également que dans le chef du bailleur, le cumul des deux sanctions, administrative et civile, est possible: c'est à la suite de l'interdiction d'habitation prononcée par le bourgmestre pour défaut de permis de location, et non pour le défaut de permis de location lui-même, que le juge de paix prononce la nullité du bail⁵.

La nullité absolue n'est pas toujours la solution choisie par le juge; certaines décisions se démarquent de cette tendance.

1. Voir L. THOLOME, «La qualité de l'habitat à travers le Code wallon du logement: un premier état des lieux», *TOGOR-REDRIM*, avril 2001, p. 42. L'auteur cite le jugement du juge de Paix de Grâce-Hollogne, 10 oct. 2000, *Echos Log.*, 2000.

2. J.P. Tournai II, 4 sept. 2001, in *Echos Log.*, 2002/3, p. 117, *J.L.M.B.*, 2002, p. 513; J.P. Namur I, 10 mai 2002, in *Echos Logt.*, 2002/3, p. 118.

3. Le juge de paix précise que: «*le fait que l'appauvrissement du demandeur trouve en quelque sorte son origine dans une infraction commise par lui ne permet pas d'écarter l'application de la théorie de l'enrichissement sans cause, faute de quoi la défenderesse bénéficierait d'un avantage illégitime alors même qu'elle a durant plusieurs années exécuté sans réserve un contrat dont elle invoque aujourd'hui la nullité*», J.P. Namur I, 10 mai 2002, in *Echos Log.*, 2002/3, p. 118. N. BERNARD nuance cependant cette position de la manière suivante: «*le recours à cette doctrine, toutefois, ne se justifie à nos yeux que lorsque le manquement aux normes de qualité est resté marginal, de manière à ce qu'une valeur locative normale puisse être attribuée au bien (légèrement) défectueux. A défaut, peut-on décemment parler d'un «enrichissement» dans le chef d'un preneur confronté à un logement délabré mettant, au contraire, la santé et la sécurité de ses occupants en péril?*» (N. BERNARD, «Conséquences civiles et administratives du défaut de permis de location», *Amén.*, 2005/2, pp. 97-110 et sp. p. 100).

4. J.P. Grâce-Hollogne, 23 juin 2000, *Echos Log.*, 2001, p. 17; J.P. Tournai II, 4 sept. 2001, in *Echos Log.*, 2002/3, p. 117, *J.L.M.B.*, 2002, p. 513; Vred. Mol, 17 septembre 2002, Note M. DAMBRE, *J.J.P.*, 2004, p. 48.

5. J.P. Tournai II, 4 sept. 2001, in *Echos Log.*, 2002/3, p. 117, *J.L.M.B.*, 2002, p. 513; J.P. Charleroi, 20 mars 2000, *J.J.P.*, 2003, p. 49; Vred. Mol, 17 septembre 2002, Note M. DAMBRE, *J.J.P.*, 2004, p. 48.

VII.2.2. – LA RÉGLEMENTATION EN RÉGION WALLONNE

Le juge de Paix de Grâce-Hollogne, dans un jugement du 30 septembre 1999, a estimé que le bail pour lequel un permis de location n'a pas été demandé doit être déclaré caduc, par la mise hors commerce de son objet¹.

Dans un cas, le juge de paix de Charleroi estime que l'exécution d'une décision administrative interdisant toute location équivaut à la perte juridique du bien, et prononce la résolution du bail de plein droit «*sans indemnité de part ni d'autre*»².

43. Une jurisprudence, moins étoffée qu'en matière de permis de location, connaît du sort du bail en cas de déclaration d'inhabilité du bourgmestre fondée sur la compétence de police générale des communes. La déclaration d'inhabilité d'un logement par le bourgmestre, prise du chef de la compétence de police générale des communes en matière de protection de la sécurité et salubrité publiques, (art. 135 de la Nouvelle loi communale) rend le bien proprement inhabitable. En conséquence, il nous semble qu'un contrat de bail d'habitation qui porterait sur un tel bien peut être considéré comme ayant un objet illicite. Une décision du Juge de paix de Saint-Trond³ pose qu'un arrêté d'inhabilité du bourgmestre, fondé sur l'article 135 de la nouvelle loi communale, relève de l'ordre public: «*motivé par la sécurité et la salubrité publiques et prévoyant une peine en cas d'infraction, l'arrêté pris par le bourgmestre – dont il n'a jamais été prétendu qu'il avait cessé de sortir ses effets – interdisant toute forme de logement avec ordre d'évacuation, relève indéniablement de l'ordre public et prime sur tout intérêt purement personnel*». Le juge de paix va plus loin en estimant que l'objet du contrat de bail, conclu postérieurement à une déclaration d'inhabilité du logement par le bourgmestre, n'existe tout simplement pas, et en déclarant la nullité du bail pour défaut d'objet.

Le juge de paix poursuit en posant qu'il n'est même pas possible alors d'invoquer l'existence d'un bail de rénovation, car celui-ci s'applique, même s'il n'est pas satisfait pas aux exigences strictes de l'article 2 de la loi du 20 février 1991, aux biens «*qui néanmoins constituent toujours un logement*», pour conclure que «*en vertu de l'arrêté précité et des caractéristiques décrites, il convient plutôt de considérer purement et simplement le bien concerné dans cette affaire comme n'existant pas. (...) Il découle de ce qui précède qu'aucun bail à loyer particulier ne pouvait être conclu pour le bien en question. Dès lors, le bail allégué doit être purement et simplement considéré comme nul*».

44. Enfin, en ce qui concerne le manquement aux critères de salubrité, il apparaît que, relativement à la loi du 20 février 1991 sur les baux à loyer, le juge apprécie et établit lui – même l'existence de causes d'insalubrité au sens de

1. J.P. Grâce-Hollogne, 30 sept. 1999, *J.L.M.B.*, 2000, p. 898.

2. J.P. Charleroi (2^e cant.), 20 mars 2000, *J.J.P.*, 2003, p. 49.

3. J.P. Saint Trond, 9 avril 1998, in *Echos Log*, 2002/3, p. 114; *R.W.*, 2001-2002, p. 497.

la loi sur les baux à loyer, en posant que: «*selon l'article 2 des règles particulières précitées, le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité*»¹.

Ce jugement rendu par le juge de paix de Grâce-Hollogne montre que l'appréciation de ces critères reste malgré tout générale et sans référence à des normes techniques précises ou des données chiffrées, ainsi qu'il ressort des constatations du juge lors de la vue des lieux. Rien n'empêche dès lors à notre sens un juge de paix de se fonder sur un rapport d'enquête établi par l'Administration régionale du Logement démontrant le non respect de critères de salubrité régionaux pour fonder *a fortiori* le non respect des critères fédéraux et partant la violation de l'article 2 de la loi du 20 février 1991.

1. J.P. Grâce-Hollogne, 25 janv. 2002, in *Echos Log*, 2002/3, p. 115.

VII.2.2. – LA RÉGLEMENTATION EN RÉGION WALLONNE

Copyright - for internal use only

Section 3

Le «permis de location» en Région de Bruxelles-Capitale

Nicolas Bernard

Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

1. Ayant pour objet de soumettre la mise en location de certains biens (meublés et petits logements) à l'obtention préalable d'un brevet de qualité, le permis de location est d'application en Région de Bruxelles-Capitale (sous une autre appellation cependant); la présente contribution a pour but d'en démontrer ses ressorts, suivant la séquence suivante. D'abord, une rapide introduction d'ordre institutionnel s'impose, afin de cerner adéquatement le contexte dans lequel les régions sont appelées à intervenir en cette matière (sous-section 1). Ensuite, les normes de qualité qu'ont à observer les logements locatifs bruxellois seront passées en revue (sous-section 2), en prélude à l'examen proprement dit du champ d'application du permis de location (sous-section 3), des procédures de contrôle propres à en assurer le respect (sous-section 4), ainsi que des effets attachés à un constat de non-conformité (sous-section 5). Qui dit application des normes de salubrité dit immanquablement expulsion, ce qui pose la question éminemment délicate du relogement (sous-section 6). Requièrent également d'être étudiées l'incidence des critères régionaux de qualité sur les règles civiles du bail (sous-section 7), tout comme leur réception par la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat (sous-section 8). La certification énergétique des bâtiments ne sera pas non plus oubliée (sous-section 9). Enfin, une évaluation de l'application du permis de location à Bruxelles clôturera l'analyse (sous-section 10).

2. De manière générale, le permis de location constituant un outil particulier d'un plus grand ensemble normatif destiné à améliorer l'état des biens loués en Région de Bruxelles-Capitale, son examen doit s'insérer dans une étude plus large du *corpus* bruxellois des règles de qualité. Aussi, la présente contribution veillera à replacer chaque fois le permis de location *sensu stricto* dans son juste contexte réglementaire, en vue d'une compréhension globale du système.

3. Enfin, loin de se limiter à une pure analyse de texte, la présente étude ambitionne de répercuter autant que faire se peut les enseignements issus de la pratique. L'entrée en vigueur des normes de qualité remonte à 2004 en Région bruxelloise; il serait assurément borgne, dès lors, celui qui se cantonnerait à la technique juridique sans observer dans le même temps l'application sur le terrain desdits prescrits légaux (voire, sans éprouver leur pertinence à l'aune de cette mise en œuvre).

SOUS-SECTION 1. CONTEXTUALISATION INSTITUTIONNELLE

4. La loi du 20 février 1991 relative au bail de résidence principale requiert du bien loué qu'il réponde «aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et

d'habitabilité»¹, lesquelles ont été arrêtées le 8 juillet 1997 par le Roi². Depuis, une donne juridique majeure est intervenue. Soucieux de donner chair au prescrit de l'article 23 de la Constitution³ qui garantit le droit à un logement décent⁴, les différents législateurs régionaux (qui ont placé cette disposition à leur fronton⁵) ont institué, chacun, un code du logement, axé en garde partie sur la question de la qualité de l'habitat⁶.

C'est que, dans notre Belgique à niveaux de pouvoir multiples, les régions jouissent depuis les années quatre-vingt d'une pleine compétence dans le domaine du logement⁷ (alors que le législateur fédéral est, de son côté, resté compétent pour la matière particulière du bail). Partant, ces entités fédérées sont habilitées à régir la question de la salubrité⁸, ce qu'elles n'ont pas manqué de faire⁹.

1. Art. 2, § 1^{er}, al. 1^{er}, de la section 2 («Des règles particulières aux baux de résidence principale du preneur») du chapitre II («Du louage des choses») du titre VIII («Du contrat de louage») du livre III («Des différentes manières dont on acquiert la propriété») du Code civil, introduit par la loi du 20 févr. 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 févr. 1991.
2. Arrêté royal du 8 juill. 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité de d'habitabilité, *M.B.*, 21 août 1997.
3. La révision constitutionnelle du 31 janv. 1994 (*M.B.*, 12 févr. 1994) a inséré dans notre charte fondamentale un nouvel article 24^{bis} – devenu 23 à la suite de la renumérotation intervenue deux semaines plus tard (*M.B.*, 17 févr. 1994) – consacrant en effet le droit à un logement décent.
4. Voir notamment N. BERNARD, *La réception du droit au logement par la jurisprudence. Quand les juges donnent corps à l'article 23 de la Constitution*, Bruxelles, Larcier (coll. Les dossiers du Journal des tribunaux), 2011.
5. Art. 3 du Code bruxellois du logement institué par l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 (*M.B.*, 9 sept. 2003) et complété par l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 (*M.B.*, 29 avril 2004), art. 2, § 1^{er}, al. 1^{er}, du Code wallon du logement porté par le décret du Parlement wallon du 29 oct. 1998 (*M.B.*, 4 déc. 1998) et art. 3 du Code flamand du logement institué par le décret du Parlement flamand du 15 juill. 1997 (*M.B.*, 19 août 1997). «En son article 3, l'ordonnance du 17 juill. 2003 portant le Code bruxellois du logement dispose que chacun a droit à un logement décent et que les dispositions qui suivent tendent à assurer à tous, dans les conditions fixées dans le présent Code, l'accès à un logement répondant aux exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement» (C.E. (VI), 10 juin 2008, Aydin, n° 184.041); voir *infra*.
6. Art. 4 et s. du Code bruxellois du logement (art. 3 et s. du Code wallon du logement et art. 5 et s. du Code flamand du logement).
7. Voir l'art. 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, ainsi que l'art. 4 de la loi spéciale du 12 janv. 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janv. 1989.
8. Voir l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur l'ordonnance bruxelloise – aujourd'hui abrogée – du 15 juill. 1993 sur les meublés (*Doc. Cons. Rég. Brux.-Cap.*, sess. ord. 1991-1992, n° A-174/1, p. 17).
9. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, cf. l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 sept. 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 sept. 2003. Voir sur la question notamment Fr. LAMBOTTE, «Les communes et le Code bruxellois du logement», *Normes d'habitation: Wallonie, Bruxelles des juges de paix et de police*, Bruxelles, La Chartre, 2008, p. 57 et s.

Signe incontestable de l'importance attachée à celles-ci, les normes régionales de qualité ont été déclarées d'*ordre public* par la doctrine¹ et la jurisprudence (qu'on soit en Flandre², en Wallonie³ ou à Bruxelles⁴), notamment parce qu'elles sont assorties de sanctions *pénales*⁵ (à l'exception, toutefois, de la Région de Bruxelles-Capitale)⁶.

Si les standards régionaux ne constituent pas, *stricto sensu*, des conditions de mise en location (auquel cas ils contreviendraient aux règles répartitrices de compétence)⁷, il n'en reste pas moins que l'habitation donnée à bail doit également y satisfaire (en sus, naturellement, du respect dû aux normes fédérales), à peine de sanctions de type administratif (amende, et/ou fermeture du bien)⁸.

5. La loi (fédérale) sur les baux de résidence principale a intégré en son sein le fait régional puisque, depuis 2007, elle dispose expressément que si le bien loué doit toujours répondre aux exigences élémentaires promues par l'arrêté royal de 1997, cela doit désormais se faire «sans préjudice des normes relatives aux logements établies par les Régions dans l'exercice de leurs compétences»⁹.

L'incise fait écho notamment au Code bruxellois du logement qui, en sens inverse, précise depuis le début que c'est «sans préjudice de l'article 2 de la section 2 du chapitre 2 du Titre VIII du Livre III du Code civil et de ses arrêtés d'exécution» que les logements doivent respecter les exigences bruxelloises de qualité¹⁰.

1. Cf. notamment L. THOLOMÉ, «Les effets sur le plan civil de l'absence d'un permis de location», obs. sous J.P. Wavre, 30 déc. 1999, *Échos log.*, 2000, p. 93.

2. J.P. Westerloo, 8 janv. 2007, *J.J.P.*, 2008, p. 144; J.P. Beveren, 28 juin 2005, *Huur*, 2005, p. 222; J.P. Zomergem, 24 déc. 2004, *Huur*, 2006, p. 35; Civ. Turnhout, 22 mai 2006, *J.J.P.*, 2007, p. 156; Civ. Turnhout, 31 janv. 2005, *Huur*, 2008, p. 197; J.P. Mol 17 sept. 2002, *J.J.P.*, 2004, p. 48, note M. DAMBRE; J.P. Saint-Trond, 12 avril 2001, *Huur*, 2002, p. 139.

3. J.P. Tournai, 4 sept. 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 513; J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Échos log.*, 2001, p. 80; J.P. Tournai, 3 janv. 2001, *Échos log.*, 2001, p. 82; J.P. Grâce-Hollogne, 10 octobre 2000, *Échos log.*, 2001, p. 14.

4. J.P. Bruxelles, 15 avril 2000, *Redrim.*, 2001, p. 118, note M. DAMBRE.

5. Art. 20, § 1^{er}, du Code flamand du logement. Cf. aussi l'art. 201 du Code wallon du logement.

6. Voir de manière générale sur ce thème N. BERNARD et B. LOUVEAUX, «La responsabilité pénale des parties au contrat de bail», *Jurimpratique*, 2010/1, p. 103 et s., ainsi que N. BERNARD, «Chronique d'une mort annoncée... mais évitable. Le droit au logement au prisme du droit pénal», note sous Corr. Bruxelles, 4 sept. 2008, *J.L.M.B.*, 2010, p. 668 et s.

7. Voir C.A., 30 mars 1999, 40/99, *Redrim.*, 1999, p. 199, note B. HUBEAU, ainsi que C.A., 14 mai 2003, n° 67/2003, *J.J.P.*, 2004, p. 92, obs. N. BERNARD.

8. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, voir les art. 15 et 14 du Code du logement.

9. 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^o, de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), *M.B.*, 8 mai 2007. Voir notamment N. BERNARD, «Le bail à loyer en 2009: à la croisée des chemins», *Le bail. Actualités et dangers*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, p. 9 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, p. 513 et s.

10. Art. 4, § 1^{er}, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement. Voir également l'art. 4, § 2.

SOUS-SECTION 2. DES NORMES DE QUALITÉ À RESPECTER

§ 1. Une philosophie binaire...

6. Le Code bruxellois du logement s'ouvre sur un axiome fondateur: tous les biens proposés à la location sur le territoire de la capitale sont désormais tenus d'observer strictement une batterie de critères régionaux de qualité¹, en sus donc des règles de droit civil déjà existantes en la matière.

Trois catégories de normes de qualité sont ainsi visées par cette disposition: l'exigence de *sécurité* élémentaire (qui comprend des règles minimales relatives à la stabilité du bâtiment, à l'électricité, au gaz, au chauffage et aux égouts), l'exigence de *salubrité* élémentaire (qui comprend des normes minimales afférentes à l'humidité, à la toxicité des matériaux, aux parasites, à l'éclairage, à la ventilation, ainsi qu'à la configuration du logement, quant à sa surface minimale, la hauteur de ses pièces et l'accès du logement) et, enfin, l'exigence d'*équipement* élémentaire (qui comprend des critères minimaux relatifs à l'eau froide, à l'eau chaude, aux installations sanitaires, à l'installation électrique, au chauffage ainsi qu'au pré-équipement requis permettant l'installation d'équipements de cuisson des aliments)². Ainsi définies au sein du Code, ces normes ont véritablement pris corps avec l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 4 septembre 2003 qui, notamment, les a détaillées et chiffrées³.

7. Au-delà de la question – assurément technique (et qui serait un peu hors sujet pour tout dire) – du contenu des normes de qualité, une réflexion s'indique concernant de manière plus fondamentale la *mise en œuvre* de ces standards. En fait, pendant longtemps, les règles de qualité faisaient l'objet d'une appréciation exclusivement binaire: en schématisant (à peine), elles devaient être observées dans leur intégralité ou alors, si tel n'était pas le cas, la fermeture du bien s'imposait.

Passablement rigide, cette manière de voir entraînait parfois des conséquences singulières. Par exemple, une pièce ajourée d'une fenêtre de la superficie réglementaire (pour assurer un degré minimal d'éclairage naturel) franchissait avec succès l'examen de conformité quand bien même ladite fenêtre faisait face à un mur extérieur très rapproché qui, par là même, obscurcissait considérablement ce local d'habitation. En sens inverse, une pièce dont la fenêtre ne disposait pas, même pour quelques cm², de la superficie minimale requise (1/12 de la surface du plancher) échouait sans coup férir au

1. Art. 5, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

2. Art. 4, § 1^{er}, al. 1^{er}, respectivement 1^o, 2^o et 3^o, du Code bruxellois du logement.

3. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 sept. 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 sept. 2003.

test d'éclairage naturel. Et que cette fenêtre «trop petite» donne sur un vaste espace dégagé et lumineux n'y changeait absolument rien. On le voit, l'appréciation des normes de qualité devait se déprendre d'un raisonnement par trop mathématique pour épouser une logique de nature *qualitative*.

8. A cette appréhension se greffait une autre, relative à une certaine sévérité des règles de qualité bruxelloises. Pour ne prendre qu'un seul exemple, celles-ci imposent une largeur de portes de 80 cm au minimum. Appliquée strictement, cette philosophie légaliste risquait, à l'expiration d'une mise en demeure non suivie d'effet, de conduire à la fermeture de quantité de biens présentant pourtant un état global de salubrité satisfaisant, en dépit de certaines imperfections (mineures) qui, certes, subsistent çà et là.

9. Il n'appartient pas à une instance non élue, clame à l'envi l'administration chargée du contrôle des biens, de se substituer au législateur souverain et de souffrir une marge d'erreur, aussi circonscrite soit-elle. Mais s'il est logique pour l'administration de refuser de décréter, à la place des autorités élues ou investies par le parlement (l'exécutif), les standards de qualité qui peuvent faire l'objet d'une certaine tolérance, il revient alors à ces dernières d'assouplir le texte. C'est ce qui, précisément, a été fait.

§ 2. ... qui est cependant en train d'évoluer

10. De fait, les autorités paraissent avoir compris la nécessité d'assouplir à la fois le prescrit légal et la manière d'apprécier son respect. Ainsi donc, l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 4 septembre 2003 a subi, des œuvres de l'arrêté modificatif du 9 mars 2006¹, un réaménagement substantiel de la philosophie qui le sous-tend. C'est même, sur certains points fondamentaux, une nouvelle philosophie qui se met en place. Les normes de qualité font toujours l'objet d'une appréciation binaire: elles sont observées ou non. Mais il existe maintenant, pour des points tels que l'éclairage, la ventilation, les hauteurs sous plafond ou encore les dimensions des accès au logement, une zone grise qui ménage une certaine latitude aux inspecteurs de terrain. Détaillons.

11. Avant tout, un logement devra maintenant remplir certaines *fonctions* (assurer la sécurité des occupants, garantir leur intimité, etc.) et certains critères chiffrés n'interviendront plus dans ce cadre que pour attester de la bonne réalisation de ces objectifs généraux, *à côté d'autres éléments d'apprécia-*

1. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mars 2006 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 sept. 2003 déterminant les exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 3 avril 2006.

tion susceptibles de «prendre le relais» si les critères chiffrés devaient rester insatisfaits.

Dit autrement, le non-respect de certains standards techniques n'aura plus qu'une valeur de présomption (d'insalubrité) *réfragable*.

12. Pour reprendre l'exemple de l'éclairage naturel, le prescrit n'imposera plus, comme telle, la présence d'une fenêtre d'une superficie au moins égale au 1/12 de la surface au sol. Désormais, l'éclairage naturel réglementaire sera celui qui permettra «de ne pas devoir recourir en permanence à un éclairage artificiel»¹. Et cet éclairage est «réputé suffisant» lorsque la fenêtre compte une superficie au moins égale au 1/12 de la surface au sol².

Ce qui signifie que d'autres voies, non mentionnées dans le texte mais laissées à la discrétion des inspecteurs de terrain, peuvent être utilisées pour s'assurer d'un correct éclairage naturel. Toutefois, cette marge d'interprétation disparaît automatiquement si le critère chiffré est bien rencontré, auquel cas le test de conformité est réussi d'office. On atteint là, à notre estime, un juste équilibre entre une rigidité excessive dans l'appréciation des règles de qualité (absence de pouvoir d'interprétation dans le chef des autorités de contrôle) et un relativisme absolu (suppression de toute norme quantitative).

13. Autre(s) illustration(s): les couloirs communs, escaliers et portes d'entrée donnant accès au bien loué et à l'immeuble doivent désormais «permettre un accès aisé au logement et une évacuation rapide en cas d'urgence», laquelle exigence est «réputée atteinte» lorsque ces éléments présentent une largeur libre utile minimale de 80 centimètres³. Par ailleurs, le logement doit présenter une hauteur sous plafond (horizontal) suffisante «permettant son occupation sans risque», condition remplie lorsqu'elle est égale ou supérieure à 2,3 mètres pour les pièces de séjour, par exemple⁴.

1. Art. 3, § 4, al. 1^{er}, 1^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003, modifié par l'art. 4, *litt. d*, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mars 2006.

2. Art. 3, § 4, al. 1^{er}, 2^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003, modifié par l'art. 4, *litt. d*, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mars 2006.

3. Art. 4, § 4, al. 2, 3^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003, modifié par l'art. 5, *litt. d*, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mars 2006.

4. Art. 4, § 3, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003, modifié par l'art. 5, *litt. c*, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mars 2006.

SOUS-SECTION 3. CHAMP D'APPLICATION

14. En Région de Bruxelles-Capitale, le bailleur qui projette de mettre en location un «petit logement» (c'est-à-dire un logement qui compte moins de 28 m² de superficie habitable, sanitaires, escaliers et espaces communs à plusieurs logements exclus)¹ doit impérativement disposer, au préalable, d'un permis de location, appelé «*attestation de conformité*», qui atteste donc de la conformité aux règles de qualité précitées².

La même procédure est prévue à l'égard des «logements meublés»³. Sont visés par là tous les logements garnis en tout ou en partie de mobilier, «que le bien soit loué en vertu d'un bail ou de deux baux distincts visant respectivement l'immeuble et le mobilier», dispose judicieusement le Code bruxellois⁴, soucieux d'éviter que ne se répètent les fraudes passées qui voyaient certains propriétaires échapper à la – précédente – réglementation sur les meublés⁵ en concluant deux contrats séparés, l'un portant sur le mobilier, l'autre sur le logement «sec»⁶.

Lorsque l'attestation de conformité, d'une durée de six ans, lui est octroyée, le bailleur en communique une copie au locataire ou au candidat-locataire. Pour les logements déjà mis en location au jour de l'entrée en vigueur, le bailleur a disposé d'un délai de deux ans pour obtenir ladite attestation.

15. Pourquoi le législateur s'est-il focalisé sur ces deux types de logements? Parce que, parmi les habitations dégradées, les meublés et les petits logements forment un groupe proportionnellement surreprésenté. Les meublés, tout d'abord, se caractérisent par une rotation très élevée de locataires eux-mêmes fortement précarisés, ce qui accélère le processus normal de détérioration d'un bien. Particulièrement prisés par les populations démunies en raison de leur faible coût, ces meublés représentent, à eux seuls, 7 % du parc locatif de la capitale, soit 15.000 unités approximativement⁷.

Pour leur part, obtenu le plus souvent à partir d'un bien fractionné, dans un but de rentabilité maximale, en une multitude de minuscules recoins (souterrains, appentis, cagibis, etc.), les petits logements s'assimilent à de véritables clapiers. Profitant de la situation d'extrême dépendance caractérisant la population démunie, des bailleurs peu scrupuleux (surnommés «marchands de sommeil») n'hésitent pas à demander, pour la location de ces taudis, un prix

1. Art. 2, 12°, du Code bruxellois du logement.

2. Art. 7 du Code bruxellois du logement.

3. Art. 7 du Code bruxellois du logement également.

4. Art. 2, 11°, du Code bruxellois du logement.

5. Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juill. 1993 concernant les normes de qualité et de sécurité des logements meublés, *M.B.*, 2 sept. 1993.

6. Voir notamment N. BERNARD, «Le Code bruxellois du logement», *J.J.P.*, 2004, p. 22 et s.

7. Voir enquête socio-économique menée en 2001 auprès de 96,9 % des ménages du pays par l'Institut national des statistiques, à la demande du Ministère des Affaires économiques.

totalement déraisonnable, hors de proportion en tout cas avec l'état du bien. Nouvelle variation d'un thème trop bien connu, celui de l'exploitation de la misère.

16. En ce qui les regarde, les bailleurs non concernés par ces deux cas de figure, c'est-à-dire ceux qui mettent sur le marché des logements non meublés de plus de 28 m², sont dispensés d'accomplir cette procédure liminaire. Une présomption, réfragable, de salubrité joue en faveur de leur habitation, sans que cette dernière soit affranchie pour autant du respect des normes de qualité.

Dès lors cependant que l'administration dispose d'un important pouvoir de sanction en cas de contravention d'un bien, quel qu'il soit, aux règles de qualité imposées par le Code, les bailleurs sont laissés libres de solliciter un tel *permis de location* (surnommé, en l'espèce, «*certificat de conformité*»)¹. Le but de la démarche, pour ces bailleurs, est de se «rassurer» sur l'état du bien² (et pas nécessairement, comme on le verra plus loin, de se prémunir contre une éventuelle amende consécutive à un constat d'insalubrité).

C'est pourquoi le vocable «permis de location» est, à strictement parler, impropre lorsqu'on l'associe à des logements bruxellois non meublés de plus de 28 m², lesquels ne requièrent aucun label préliminaire pour pouvoir être mis en location. En résumé, le *certificat de conformité* n'est pas un véritable permis de location alors que l'*attestation de conformité*, elle, en est bien un.

17. S'ils demeurent libres de briguer ou non le certificat de conformité, les bailleurs d'un logement non meublé de plus de 28 m² s'exposent cependant, en cas de rejet de la demande, à un refus de permis ou à une interdiction d'occuper, ce qui est susceptible de tuer dans l'œuf les éventuelles bonnes volontés. «Le bailleur supporte ici le risque de l'initiative qu'il a prise», observe la section de législation du Conseil d'État³. Le comportement des bailleurs dépend, en somme, du degré de prévisibilité de l'amende ainsi que du montant de celle-ci (voir *infra*).

Quoi qu'il en soit, lorsque le certificat de conformité lui est délivré, le bailleur en communique également une copie au locataire ou au candidat-locataire.

18. En définitive, le Code bruxellois du logement se caractérise par un champ d'application singulièrement étendu puisqu'il couvre l'ensemble du parc locatif, privé et public.

Par ailleurs, le nouvel instrument bruxellois est indifférent au type de bail régissant le logement, lequel peut être loué à titre de résidence principale ou

1. Art. 6 du Code bruxellois du logement.

2. Suivant l'explication officielle qu'en donne le Commentaire des articles du Code (*Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 14).

3. *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 38.

VII.2.3. – LE «PERMIS DE LOCATION» EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

non (en théorie à tout le moins). Le Code bruxellois du logement aménage toutefois une exception en faveur des habitations louées sous le régime du bail de rénovation, tel que prévu par la loi sur les baux de résidence principale¹. Dans une telle hypothèse, le logement bruxellois peut déroger aux règles régionales de qualité pendant la durée prévue des travaux de rénovation avec un maximum de huit mois prenant cours à la date de la conclusion du bail dûment enregistré². Cette possibilité n'a cependant jamais été utilisée depuis l'entrée en vigueur du Code.

SOUS-SECTION 4. LE CONTRÔLE DES NORMES DE QUALITÉ

§ 1. Un organisme régional de contrôle et de délivrance des permis

19. Quel que soit le type de bien sur lequel il porte, le permis de location (au sens large: attestation ou certificat de conformité) s'obtient auprès d'un organisme relevant de l'autorité de la Région de Bruxelles-Capitale: la Direction de l'Inspection régionale du logement. Sa mission consiste à contrôler le respect des critères de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, et à délivrer les certificats de conformité, les attestations de conformité et les attestations de contrôle de conformité³.

Dans l'exercice de sa mission de contrôle, l'Inspection régionale du logement peut, lorsqu'une situation spécifique le requiert, demander l'avis d'un expert mentionné sur une liste établie par le Gouvernement, après appel publié au Moniteur belge. Dans les conditions (d'honoraires notamment) et délais encore à fixer par le Gouvernement, après cette enquête, l'expert remet son rapport à l'Inspection régionale du logement. Il en remet également une copie au bailleur et au locataire.

20. L'attribution à la Direction de l'Inspection régionale du logement de cette compétence de contrôle et de délivrance du permis de location étonne cependant à plusieurs titres. D'abord, parce que l'épure initiale confiait cette fonction à l'*administration communale* existante, plutôt qu'à un corps régional créé de toutes pièces. Ensuite, et c'est plus significatif, parce que les systèmes

1. Voir l'art. 8 de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, remplacé par la loi du 13 avril 1997 modifiant certaines dispositions en matière de baux, *M.B.*, 21 mai 1997, art. 10. Sur le bail de rénovation, voir notamment N. BERNARD et J.-M. LETIER, « L'état du bien loué, l'interférence avec les normes régionales et le bail de rénovation », *Le bail de résidence principale. 15 ans d'application de la loi du 20 févr. 1991*, Bruxelles, La Chartre, 2006, p. 151 et s.

2. Art. 5, § 2, du Code bruxellois du logement.

3. Art. 8 du Code bruxellois du logement.

wallon et flamand du logement ont, chacun, décidé d'investir de ce rôle le *collège des bourgmestre et échevins*¹.

21. Voilà donc, dans la capitale, l'autorité locale écartée du contrôle du respect des normes régionales de qualité alors que la commune wallonne, à titre de comparaison, non seulement possède le pouvoir de délivrer le permis de location mais a reçu du Code, en outre, la charge expresse d'assurer le respect effectif des critères de salubrité par lui édictés. Ainsi le bourgmestre wallon est-il autorisé, dans ce cadre, à «prendre des mesures conservatoires», à «ordonner des travaux de réhabilitation, de restructuration, de démolition» ou encore à «prononcer l'interdiction d'occuper»². Et même, à une époque, le Code wallon permettrait au bourgmestre de prendre un arrêté d'inhabitabilité à l'encontre du bien dépourvu de permis de location quand bien même l'état de dégradation du logement ne nécessiterait pas, *in se*, pareille sanction³. Cette époque, toutefois, est aujourd'hui révolue⁴, et c'est à heureux à notre estime. C'est que certaines villes procédaient bel et bien (procèdent encore?), sur le terrain, à de telles fermetures alors que le bien satisfait aux normes de qualité. Leurs motivations n'étaient pas toujours avouables et tenaient, parfois, de la volonté d'évincer les personnes à revenus modestes de quartiers voués à réhabilitation urbaine.

22. Inédite, la mise à l'écart à Bruxelles, dans le contrôle de la qualité des biens, de cet incontournable acteur de proximité qu'est la commune peut surprendre lorsque l'on sait que c'est le bourgmestre qui est chargé, par le Code bruxellois du logement, de faire respecter «l'exécution de l'interdiction» de louer⁵. Prononcée par l'Inspection régionale du logement toujours, cette décision

1. Voir respectivement l'art. 11, § 1^{er}, de l'arrêté du gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location, *M.B.*, 16 sept. 2004, et l'art. 8, § 1^{er}, al. 2, du Code flamand du logement.

2. Art. 7, al. 3, du Code wallon du logement.

3. «En l'absence ou en cas de retrait d'un permis de location, le bourgmestre, ou, en cas d'inaction de ce dernier dans un délai raisonnable, le Gouvernement, peut interdire l'accès ou l'occupation des logements concernés» (art. 13^{bis} du Code wallon du logement, tel qu'introduit par le décret du Parlement wallon du 15 mai 2003, *M.B.*, 1^{er} juillet 2003). Pour le Conseil d'Etat par ailleurs, «la fermeture d'un logement donné en location par un bailleur ne disposant pas d'un permis de location dans un cas où le Code wallon du logement requiert un tel permis, constitue l'une des mesures ressortissant de la compétence du bourgmestre; l'obtention d'un tel permis est, en effet, une obligation à laquelle le bailleur doit satisfaire préalablement sous peine de sanction pénale; d'ailleurs, en cas d'inaction du bourgmestre, le Gouvernement peut se substituer à lui pour interdire l'accès ou l'occupation au logement; dans un tel cas, la motivation en fait de l'arrêté d'interdiction peut se limiter à la constatation que le logement est soumis à permis de location, à celle qu'un tel permis n'a pas été demandé ou obtenu en l'espèce et à la réfutation des raisons pertinentes éventuelles avancées par le bailleur en ce qui concerne l'absence de permis (force majeure, retard du collège, etc.)» (C.E., 18 sept. 2003, Rasez et Société privée à responsabilité limitée SEPI c. Bourgmestre et Ville de Charleroi, n° 123.055, p. 12).

4. Décret du Parlement wallon du 30 avril 2009 portant des dispositions en matière de logement et d'énergie, *M.B.*, 18 juin 2009, art. 1^{er}.

5. Art. 14, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

d'interdiction frappe notamment les biens dont les propriétaires sont restés en défaut de réaliser les travaux de régularisation exigés par le même service.

23. Si elle n'est pas associée plus étroitement par la réglementation régionale à la lutte contre la dégradation du bâti, l'autorité locale conserve naturellement sa compétence propre¹. En d'autres termes, son pouvoir de *police générale* en matière de salubrité publique, fondé sur l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, ne semble pas devoir être affecté par l'adoption du Code². «*Sans préjudice de l'article 135, § 2 de la nouvelle loi communale*, le gouvernement fixe le contenu de ces différentes exigences», dispose d'ailleurs l'article 4, § 1^{re}, alinéa 2, du Code bruxellois³.

En somme, Région et communes évoluent dans des sphères autonomes, quoique largement sécantes⁴. Alors que la première poursuit un objectif global «d'amélioration des conditions de logement»⁵, les secondes sont plutôt concernées par la salubrité dans le sens «hygiénique» du terme⁶ (lequel sens épouse d'ailleurs l'étymologie du mot).

24. En suite de quoi, l'adoption du Code (et des règles de qualité y attachées) n'a nullement pour effet de dépouiller les communes de leur pouvoir de prendre, dans leur champ de compétences, des normes de salubrité complémentaires qui recouperaient les critères régionaux, pour autant alors qu'elles se montrent plus sévères⁷. Entre les règlements communaux existants et les nouvelles mesures régionales, c'est la norme la plus «sévère» qui s'appliquera⁸. Le *Commentaire des articles* ne prévoit-il pas lui-même, à propos des exigences de qualité énoncées par l'article 4 du Code bruxellois du logement, qu'il s'agit

1. Cf. N. BERNARD, «Motivation et conséquences sur le plan administratif d'un arrêté d'inhabitabilité», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 90 et s.

2. Voir M. MULLER et V. RAMELOT, «La marge de manœuvre de la commune», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 80 et s.

3. Souligné par nous.

4. Voir sur cette intrication B. HUBEAU, «De hiërarchie tussen federale, gewestelijke en gemeentelijke regelgeving voor de woonkwaliteit», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 1 et s., ainsi que 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 Nicolas BERNARD et Charles MERTENS, Namur, Publications de la Région wallonne, 2005, p. 180 et s.

5. Voir C.E., 27 mars 2002, Rosier c. Ville de Dinant, n° 105.215, *Échos log.*, 2002, p. 69.

6. Voir notamment C.E., 21 févr. 2002, Dejardin c. Bourgmestre et Ville de Mons, n° 103.845, *Échos log.*, 2002, p. 154.

7. Voir Fr. LAMBOTTE et V. RAMELOT, «Le rôle éventuel des règlements communaux contre l'insalubrité», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 49 et s.

8. Voir Ch. MERTENS et M. BOLCA, *Le nouveau Code wallon du Logement ou le droit régional en mouvement*, Diegem, Kluwer, 1999, p. 38.

là de «normes minimales que les communes peuvent compléter»¹? Parallèlement, l'exposé des motifs du Code wallon du logement admet officiellement que «les communes pourront, dans le cadre de leur propre compétence en matière de salubrité et dans le respect des normes régionales, fixer des normes plus contraignantes»².

Encore l'autorité locale devra-t-elle veiller, lorsqu'elle fait usage de cette possibilité, à enserrer soigneusement son action dans les limites de la nouvelle loi communale et s'abstenir de vouloir exécuter des règles du ressort spécifique de la région (comme la superficie minimale du logement). Et ce, même si la commune prend soin, mais indûment, d'asseoir son règlement relatif à la superficie sur l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale plutôt que sur le Code wallon du logement, par exemple³.

25. Voilà donc la Direction de l'Inspection régionale du logement élevé au rang d'organe de délivrance du permis de location et de contrôle des critères de qualité. Sans doute faut-il déceler, derrière ce choix *a priori* étonnant, la volonté du législateur bruxellois de centraliser la lutte contre l'insalubrité et de ne plus laisser à des communes parfois rétives le soin d'enclencher – ou non – la procédure. Du reste, l'exiguïté du territoire bruxellois se prête favorablement à pareille unification.

§ 2. Une procédure différenciée

26. Quel que soit le type de bien sur lequel il porte, le label de qualité s'obtient donc auprès d'un organisme relevant de l'autorité de la Région de Bruxelles-Capitale: la Direction de l'Inspection régionale du logement. La procédure de délivrance de ce que l'on a coutume d'appeler indistinctement le permis de location se dédouble suivant le type d'habitation visée. Seules, en effet, les demandes de *certificat* de conformité, relatives aux logements «standards», seront obligatoirement suivies d'un contrôle assuré par l'Inspection régionale du logement. En effet, le Code dispose expressément: «Après avoir accusé réception de la demande [de certificat de conformité], le Service d'inspection régionale *effectue une enquête* destinée à établir que le logement concerné répond aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4»⁴. Saisi par une telle demande, le service d'inspection mène une enquête (pas nécessairement contradictoire, indique le Conseil d'État⁵) au terme de laquelle il se prononce dans un délai déterminé par le Gouverne-

1. *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 14.

2. *Doc. parl.*, Cons. rég. w., sess. ord. 1997-1998, n° 371/1, p. 6. Voir également p. 11.

3. Voir C.E., 27 mars 2002, Rosier c. Ville de Dinant, n° 105.215, *Échos log.*, 2002, p. 69.

4. Art. 9, §2, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement, souligné par nous.

5. Cf. C.E., 10 juin 2008, n° 184.041. Voir *infra* pour de plus amples développements.

ment¹. Il délivre ou refuse de délivrer le certificat demandé, mais il peut également suspendre sa décision dans l'attente de la réalisation de travaux de régularisation comme on le verra plus loin.

Dûment motivée, la décision de refus ouvre le droit pour le bailleur d'introduire un recours devant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, lequel se prononce dans les trente jours à dater de la réception du recours. Celui-ci peut, avant de se prononcer, ordonner une nouvelle enquête, effectuée logiquement par un autre agent-inspecteur de l'Inspection régionale du logement, ce qui aura pour effet de prolonger le délai de trente jours. À défaut de décision dans les délais prescrits, la décision de refus est confirmée². Et, en cas de refus, le bailleur ne peut mettre le logement litigieux en location³.

27. Dans l'hypothèse, cette fois, d'une demande d'*attestation* de conformité (afférente donc à un meublé ou un petit logement), un contrôle ne sera pas nécessairement diligenté. «Préalablement à cette délivrance [d'attestation de conformité], l'Inspection régionale du logement *peut* effectuer une enquête destinée à établir que le logement en question répond aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4»⁴. L'Inspection régionale du logement est donc laissée libre de ne pas se rendre sur les lieux et de se fier à la «déclaration certifiée sincère et exacte» signée par le bailleur⁵.

Par ailleurs, si le Code bruxellois du logement ne prévoit pas de manière explicite que l'Inspection régionale du logement puisse suspendre sa décision dans l'attente de la réalisation de travaux de régularisation, en pratique, lorsqu'une attestation de conformité est refusée suite à une visite de contrôle, le bailleur reçoit, selon la gravité des défauts constatés, soit une mise en demeure d'effectuer les travaux nécessaires, soit une décision d'interdiction à la location, ces deux mesures pouvant s'accompagner d'une amende administrative.

Enfin, comme nous le verrons, un régime particulier d'autorisation implicite est prévu en cas d'absence de réponse de l'Inspection régionale du logement dans le délai prescrit⁶, alors que ce cas de figure n'est nullement envisagé par

1. Suivant l'arrêté d'exécution du Code bruxellois du logement, il doit se prononcer dans les deux mois qui suivent la réception de la demande de certificat de conformité. Ce délai est ramené à six semaines en cas de demande d'attestation de conformité ou d'attestation de contrôle de conformité. Ces délais sont prolongés d'un mois si le service d'inspection a requis l'intervention d'un expert, conformément à l'article 8 du Code bruxellois du logement (art. 4, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 févr. 2004, *M.B.*, 23 avril 2004).

2. Art. 9, § 3, du Code bruxellois du logement.

3. Art. 9, § 4, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

4. Art. 10, § 2, al. 2, souligné par nous.

5. Voir l'art. 7, § 1^{er}, al. 2, du Code bruxellois du logement.

6. Art. 10, § 2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

les dispositions relatives au certificat. Pour le reste, le mécanisme de recours est similaire à celui qui est prévu pour les demandes de certificats¹.

28. Pareille dichotomie (entre les régimes gouvernant respectivement certificats et attestations de conformité) peut cependant étonner dans la mesure où les règles sont, à l'heure actuelle, strictement identiques. Mais le Code ménage au Gouvernement la possibilité d'adopter, dans le futur, des règles spécifiques relatives à certains types de logements².

Et le trouble s'épaissit encore lorsque l'on réalise que c'est la demande du permis de location affectée d'un simple caractère *facultatif* (le certificat de conformité) qui reçoit de la part du Code le privilège d'enclencher automatiquement une enquête. Toute obligatoire qu'elle soit, la demande d'attestation de conformité n'entraîne pas nécessairement, elle, une inspection. L'anomalie n'a d'ailleurs pas échappé à la section de législation du Conseil d'État: «Une procédure plus stricte a été prévue pour la délivrance d'un certificat facultatif que pour celle d'une attestation à laquelle les auteurs du projet, en raison de son caractère obligatoire, attachent manifestement plus d'importance»³.

29. C'est donc une procédure peu rigide qui régit la location des biens que le législateur a lui-même épinglés comme étant les plus problématiques (puisqu'il en prohibe l'introduction sur le marché locatif sans visa préalable). Et ce régime est d'autant moins rigide que le Code assimile l'absence de réaction de l'Inspection régionale du logement (dans le délai requis) à une *délivrance implicite* du permis⁴, lequel peut donc non seulement s'obtenir indépendamment de la visite de l'administration mais également, au cas où il y aurait bien eu inspection préliminaire, en l'absence de toute réponse de celle-ci.

Ceci écrit, en sept ans d'activité de l'Inspection régionale du logement, aucune attestation n'a encore été délivrée de manière implicite, en raison d'un dépassement du délai prévu.

30. Lors des travaux parlementaires, le Secrétaire d'État au logement de l'époque a notamment justifié cette différence de traitement de la manière suivante: «la mise en place d'une inspection a priori de tous les logements mis en location se heurte d'une part à une difficulté, pour ne pas dire à une impossibilité, technique majeure: le Service d'inspection régionale aurait dans ce cas dû être composé de plusieurs dizaines d'inspecteurs, et que, d'autre part, cette mesure aurait entraîné un vide locatif très dommageable et contraire aux

1. Art. 10, § 3, du Code bruxellois du logement.

2. Art. 4, § 2, du Code bruxellois du logement.

3. Voir *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 38.

4. Art. 10, § 2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

objectifs régionaux. Ce vide locatif aurait été causé à la fois par les délais d'inspection mais également par les délais de recours qui doivent être institués»¹.

Se manifeste ici le souci des instances bruxelloises de ne pas ensevelir sous les demandes de permis une Direction de l'inspection régionale du logement potentiellement guettée par la saturation. Matériellement incapable d'assurer un contrôle généralisé *a priori*, la Région de Bruxelles-Capitale n'a d'autre choix que de s'adosser sur une présomption quasi généralisée de salubrité.

Cependant, il faut préciser que le fait d'obtenir l'attestation sur la base d'une fausse déclaration est une des situations qui peut être frappée d'une amende administrative², ce qui est bien le cas dans la pratique comme il sera donné à voir.

31. Empreint de réalisme et fruit d'un inévitable compromis politique, le ciblage opéré par le Code bruxellois du logement interpelle. Car c'est la frange la plus détériorée du bâti, celle qui regroupe les petits logements et les meublés, qui se voit soumise au régime d'inspection le moins sévère – car aléatoire. Pour ces habitations particulièrement dégradées, l'indispensable sésame pourra donc être délivré sans vérification préalable des autorités.

Et le péril est d'autant plus vif que, tenu par le Code de traiter les demandes de certificat de conformité *en priorité*, l'Inspection régionale du logement risque fort, au cas où ces requêtes absorberaient l'essentiel de ses ressources humaines, de ne pas trouver le temps, ni les moyens d'examiner les demandes résiduelles d'attestation et, partant, de ne jamais pouvoir se rendre sur les lieux les plus endommagés. En pratique, toutefois, le nombre de certificats s'est avéré extrêmement limité, à la fois en chiffres absolus³ et par rapport aux attestations⁴.

§ 3. Modalités pratiques du contrôle

32. Quel que soit le type de bien sur lequel il porte, le contrôle exercé par le Service d'inspection régionale se déroule de la manière suivante. Lorsqu'il désire visiter un logement afin de vérifier la conformité des lieux aux exigences de qualité dictées par le Code bruxellois du logement, le Service d'inspection régionale est tenu de le faire entre 8 et 20 heures. Par ailleurs, cette visite ne

1. *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/2, p. 71.

2. Art. 15, al. 1^{er}, troisième tiret, du Code bruxellois du logement.

3. En cinq ans, seules 645 demandes de certificat ont été enregistrées pour l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale (Inspection régionale du logement, *Bilan quinquennal 2004-2008. Mémorandum 2009-2014*, Bruxelles, Administration de l'aménagement du territoire et du logement, 2009, p. 9).

4. Les demandes d'attestation – 9.441 sur la même période – ont, de fait, été près de 15 fois plus nombreuses (*ibid.*, p. 9).

peut s'effectuer qu'après avertissement préalable du bailleur et du locataire par lettre recommandée au moins une semaine avant la date effective de la visite, délai porté à un mois lorsqu'il s'agit d'une demande de certificat de conformité.

Au cas où la visite du logement n'a pas pu se réaliser à défaut pour les agents du Service d'inspection régionale d'avoir pu entrer dans les lieux en raison du comportement du bailleur, le logement est présumé ne pas respecter les exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement¹.

33. Ce point éclairci, il convient de voir ce qui, en amont, met la Direction de l'Inspection régionale du logement en branle. Si cet organisme intervient, obligatoirement ou facultativement, à la suite d'une demande de permis de location, il peut également agir d'initiative ou sur la base d'une plainte². Il ne suffit pas, en effet, pour une habitation de décrocher son brevet de qualité. Encore doit-elle rester salubre tout au long de la durée du permis. Par ailleurs, les logements non meublés de plus de 28 m², qui peuvent être mis en location sans certificat préalable, ne disposent que d'une présomption *réfragable* de salubrité, laquelle doit pouvoir être confirmée ou infirmée dans les faits. Pour ces deux raisons, le Service d'inspection régionale est donc habilité à contrôler l'état des biens loués en dehors de toute demande de permis.

34. Quoi qu'il en soit, le droit de saisine de l'Inspection régionale du logement est conçu de manière notablement large puisque peuvent interpellier l'organisme aussi bien les locataires, les opérateurs immobiliers publics (communes, C.P.A.S., régies communales autonomes, Fonds du logement des familles de la Région de Bruxelles-Capitale, Société du logement de la région bruxelloise, sociétés immobilières de service public, Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale)³, les associations déterminées par le Gouvernement et même tout tiers justifiant d'un intérêt⁴.

En toute hypothèse, signalons que le bailleur et le locataire sont tenus de donner toutes les informations utiles pour que l'enquête puisse se dérouler dans les meilleures conditions⁵.

1. Art. 13, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

2. Art. 13, § 2, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

3. Art. 2, 4^o, du Code bruxellois du logement.

4. Art. 13, § 2, al. 1^{er}, 2^o, du Code bruxellois du logement.

5. Art. 13, § 2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

SOUS-SECTION 5. CONSÉQUENCES D'UN ÉTAT DE NON-CONFORMITÉ

35. Quel comportement peut adopter l'Inspection régionale du logement lorsqu'elle se trouve confrontée à une situation de non-conformité? Elle peut, tout d'abord, ordonner des travaux de régularisation. Si ce commandement devait rester inexécuté, l'interdiction d'occuper frappera le bien à l'expiration du délai fixé. En toute hypothèse, des amendes administratives peuvent sanctionner le bailleur contrevenant. Détaillons:

§ 1. Travaux de régularisation

36. Si l'enquête établit que le bien ne respecte pas ou plus les exigences de qualité, le bailleur est mis en demeure, par lettre recommandée adressée dans un délai de soixante jours à dater de l'enquête, de régulariser la situation. Il est adressé une copie de la mise en demeure au locataire et au C.P.A.S. de la commune où se trouve le logement. Cette mise en demeure vise expressément les travaux et aménagements à réaliser à cette fin, ainsi que les délais pour ce faire¹.

En pratique, la mise en demeure se présente en deux colonnes, celle de gauche reprenant, de manière exhaustive, la liste des défauts constatés, et celle de droite, les mesures à prendre ou travaux à effectuer pour y remédier: pour le bailleur de bonne foi, il s'agit d'une véritable «check-list» de son logement, qui peut notamment lui permettre de faire plus facilement appel à des corps de métier.

Le bailleur est également invité, dans les formes et délais fixés par le Gouvernement², à faire parvenir ses éventuelles observations, possibilité qui n'est cependant que très rarement utilisée.

37. Ces travaux doivent débiter et se terminer dans des délais (fixés par l'Inspection régionale du logement) qui ne peuvent pas dépasser huit mois à dater de la mise en demeure, et ce après qu'aient été prises en compte les éventuelles observations du bailleur³. Il s'agit bien là d'un délai maximal: pour des travaux urgents qui peuvent être exécutés rapidement, comme le seul remplacement d'un chauffe-eau vétuste et dangereux, le délai peut, sur ce point de la mise en demeure, être nettement plus bref.

Si les travaux ne sont pas réalisés dans le délai imparti, l'interdiction d'occuper est notifiée au bailleur, comme il va être donné à voir maintenant. Le cas échéant, le certificat ou l'attestation de conformité est refusé ou retiré⁴.

1. Art. 13, § 3, al. 1^{er} à 3, du Code bruxellois du logement.

2. Art. 7, § 1^{re}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 févr. 2004.

3. Art. 13, § 3, al. 4, du Code bruxellois du logement.

4. Art. 13, § 3, al. 4, du Code bruxellois du logement.

Par ailleurs, le droit de gestion publique, tel qu'il est prévu par le Code bruxellois du logement¹, pourra être mis en œuvre (après épuisement des voies de recours)².

§ 2. *Interdiction d'occuper*

38. Il ne suffit pas de déclarer un logement non conforme ou de retirer un permis de location. Il faut, principalement, veiller à ce que le bailleur ne puisse plus mettre l'habitation litigieuse en location, ce que les pouvoirs publics ont, traditionnellement, bien du mal à obtenir des intéressés. C'est pourquoi le Code bruxellois du logement a prévu une procédure spécifique d'interdiction d'occuper³.

Prononcée par l'Inspection régionale du logement, cette interdiction de continuer à mettre le logement en location ou de louer celui-ci est infligée dans trois hypothèses limitatives : lorsque le bailleur fait obstruction à la visite de l'Inspection régionale du logement⁴, lorsque les travaux de régularisation exigés par ce même service restent inaccomplis⁵ et lorsque les défauts constatés mettent en péril la sécurité et la santé des occupants⁶.

Notifiée au bailleur, la décision d'interdiction est communiquée au locataire ainsi qu'au bourgmestre de la commune où le logement se situe, lequel est chargé de la faire respecter. Sur les modalités d'action du bourgmestre dans cette mission, le Code se montre singulièrement peu disert. Pour sa part, le «Commentaire des articles» précise, dans une formule sibylline, que le bourgmestre veille à la bonne exécution de l'interdiction «à l'instar d'un arrêté d'inhabitabilité pris sur la base de l'article 135 de la nouvelle loi communale»⁷. Il aura au préalable, comme on le verra plus loin, examiné toutes les possibilités de relogement des personnes concernées.

Dans la plupart des cas, les communes matérialisent celle-ci par le truchement d'un arrêté pris sur la base de la nouvelle loi communale⁸. Dans les cas les plus graves, certaines communes accompagnent la prise de cet arrêté de l'apposition de scellés et d'une affiche visible de la voie publique.

1. Art. 18 et s. du Code bruxellois du logement.

2. Art. 13, § 6, du Code bruxellois du logement.

3. Art. 14 du Code bruxellois du logement.

4. Art. 13, § 1^{er}, al. 5, du Code bruxellois du logement.

5. Art. 13, § 3, al. 4, du Code bruxellois du logement.

6. Art. 13, § 5, du Code bruxellois du logement.

7. *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 19.

8. Sur l'article 133 de la nouvelle loi communale comme on le verra, plutôt que l'article 135 comme trop souvent indiqué erronément (*cf.* 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, p. 57 et s.)

39. Dans l'hypothèse où l'Inspection régionale du logement relèverait des infractions aux exigences de qualité qui «s'avèrent susceptibles de mettre en péril la sécurité ou la santé des occupants», il pourra décréter, en lieu et place des travaux de régularisation, l'interdiction *immédiate* d'occuper¹. Cette décision entraînera la suspension de l'attestation de conformité (sans que, étrangement, l'hypothèse du *certificat* de conformité, certes facultatif, ne soit envisagée).

40. Lorsqu'il est frappé par l'interdiction d'occuper, le logement qui ne remplit pas les conditions de salubrité ne peut être remis en location ou reloué qu'après que le bailleur ait obtenu une «attestation *de contrôle* de conformité»².

Cette attestation s'obtient suivant la procédure en vigueur pour les demandes de certificats de conformité telle qu'exposée plus haut.

41. Quelles sont les possibilités de recours contre une décision d'interdiction d'occuper? Tout d'abord, le bailleur peut introduire auprès du Gouvernement (ou du fonctionnaire que ce dernier délègue à cet effet) un recours contre la décision infligeant l'interdiction d'occuper, que celle-ci soit immédiate ou non³. La procédure de recours se déroule alors conformément aux dispositions relatives aux demandes refusées de certificats et d'attestations de conformité (voir *supra*).

Le locataire également peut, suivant le même schéma, introduire un recours à l'encontre de la décision, quelle qu'elle soit, concluant une enquête qu'il aurait lui-même diligentée, sur la base de son droit de plainte.

42. Concernant l'arrêté d'interdiction pris par le bourgmestre, une idée reçue circule, qu'il s'agit ici de récuser. Non, cette décision n'est pas basée sur l'article 135 de la nouvelle loi communale comme le Commentaire des articles lui-même le soutient⁴, mais sur l'article 133, qui dispose: «Le bourgmestre est spécialement chargé de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police [...] Sans préjudice des compétences du Ministre de l'Intérieur, du gouverneur et des institutions communales compétentes, le

1. Art. 13, § 5, du Code bruxellois du logement.

2. Art. 14, al. 2, du Code bruxellois du logement (souligné par nous).

3. Art. 13, § 4, du Code bruxellois du logement.

4. «L'article 14 en projet consacre la sanction de principe de la contravention aux normes minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement prévues à l'article 4, à savoir l'interdiction de la mise en location du bien. Cette interdiction devra être consacrée sous la forme d'une décision prise par le Service d'inspection régional ou par le Gouvernement, et sera signifiée au bailleur, ainsi qu'au bourgmestre de la commune où le bien est situé, afin que celui-ci en assure la bonne exécution, à l'instar d'un arrêté d'inhabitabilité pris sur la base de l'article 135 de la nouvelle loi communale» (*Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 19). A moins que le vocable «à l'instar» n'indique qu'un vague rapport de proximité... mais on peut se demander pourquoi, alors, le Commentaire des articles n'évoque à aucun moment l'article 133.

bourgmestre est l'autorité responsable en matière de police administrative sur le territoire de la commune».

C'est que le bourgmestre, lorsqu'il prend un arrêté d'inhabitabilité dans le cadre de l'application du Code bruxellois du logement, agit en exécution des décisions prises par l'Inspection régionale du logement (ce qu'il indique expressément dans sa motivation d'ailleurs). Dit autrement, 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»¹.

Du reste, le bourgmestre ne dispose d'aucun pouvoir d'interprétation de l'exécution de la décision d'interdiction. Il «exécute la décision prise par le Service de l'inspection régionale *sans pouvoir la contester*; son pouvoir d'appréciation ne porte que sur les modalités pratiques de l'expulsion (délais, apposition de scellés, affichage de la décision du Service de l'inspection régionale, ...). Ce faisant, le bourgmestre apparaît comme l'exécutant des basses œuvres», admet, en toute lucidité, l'un d'entre eux². Le Code, toutefois, n'enserme l'action du premier magistrat de la commune dans aucun délai prédéterminé, mais celui-ci reste responsable de ses actes – et, ici, abstentions – suivant le mécanisme de la tutelle (ici, spécifique³).

§ 3. Amendes administratives

43. Indépendamment de la réalisation de travaux de régularisation, le fonctionnaire dirigeant de l'Inspection régionale du logement peut⁴ imposer des amendes administratives. Sont ainsi réprimés quatre types de comportements: mettre en location un logement dont les infractions aux normes de qualité ont été mises en lumière à la suite d'une plainte, négliger d'introduire une demande d'attestation de conformité, produire une déclaration qui s'avère inexacte ou non sincère et, enfin, continuer à mettre en location un logement frappé d'une interdiction d'occuper⁵.

On le voit, l'amende n'épargne pas les bailleurs qui mettent en location un logement non meublé de plus de 28 m². Si ces bailleurs-là peuvent introduire sur le marché locatif ce type d'habitations sans disposer au préalable d'un

1. 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.

2. V. DEWOLF et H. DOYEN, *ibid.*, p. 102.

3. «Dans les conditions fixées par le Gouvernement et sans préjudice de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, dans tous les cas où les autorités communales sont compétentes pour prendre des mesures ou des actes édictés par le présent Code, le Gouvernement exerce une tutelle de substitution à l'égard de ces actes en cas de défaillance des autorités communales, après deux avertissements consécutifs, transmis par lettre recommandée avec accusé de réception, à l'autorité défaillante» (art. 23 du Code bruxellois du logement).

4. Il s'agit d'un véritable pouvoir discrétionnaire (cf. C.E., 10 juin 2008, n° 184.041).

5. Art. 15, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

certificat de conformité, ils ne s'exposent pas moins, en cas d'infraction aux normes de qualité, à une lourde sanction financière. Pareille menace devrait logiquement inciter ces propriétaires à briguer un visa qui n'est pourtant, pour eux, que facultatif. Le comportement des bailleurs dépendra, en dernière instance, du degré de prévisibilité de l'amende ainsi que du montant de celle-ci.

44. En fonction du nombre d'infractions constatées dans le chef du même bailleur, l'amende administrative oscille entre 3.000 et 25.000 € par logement loué. En cas de récidive de la part du même bailleur dans les deux ans qui suivent une décision infligeant une telle amende administrative, ces montants peuvent être doublés. Avant l'imposition de l'amende administrative, le bailleur mis en cause est entendu par le fonctionnaire dirigeant de l'Inspection régionale du logement ou par l'agent qu'il délègue à cette fin¹.

Le bailleur dispose d'un recours suspensif devant le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin, dans les quinze jours de la notification de la décision lui infligeant une amende administrative. Le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin se prononce dans les trente jours à dater de la réception du recours. À défaut de décision dans ce délai, l'imposition de l'amende administrative est confirmée².

SOUS-SECTION 6. LES MESURES DE RELOGEMENT

45. S'il a déjà été donné l'occasion de l'aborder succinctement plus haut, la question du relogement (en vue d'«amortir» les expulsions consécutives à l'application des normes de qualité) est à ce point cardinale, à nos yeux, qu'elle requiert un examen spécifique et systématique.

C'est à cet exercice que s'attelle la présente sous-section. Pour ce faire, on s'attachera à répercuter autant que faire se peut les enseignements issus de la pratique.

§ 1. Contextualisation

46. Promouvoir ainsi des règles de qualité, aussi fondée soit l'entreprise (en regard notamment de l'état actuel du bâti), ne va pas sans induire certains risques d'expulsion pour les occupants en place. Mal encadrée, la lutte contre l'insalubrité risque de se retourner contre les individus qui sont pourtant frappés au premier chef par le mal-logement, à savoir les locataires défavo-

1. Art. 15, al. 2, 3 et 4 respectivement, du Code bruxellois du logement.

2. Art. 15, al. 5 et 6 respectivement, du Code bruxellois du logement.

risés, financièrement contraints de vivre dans la frange dégradée de l'habitat, ceux-là mêmes que la réglementation est censée protéger.

Il y a là en tout cas comme une «double peine» : les ménages précarisés non seulement subissent l'état d'insalubrité du logement (avec des répercussions néfastes sur leur santé notamment) et, en plus, quand les autorités interviennent, ils se retrouvent souvent à la rue. Et ce danger est particulièrement aigu lorsque les critères régionaux de qualité sont eux-mêmes élevés.

47. Par ailleurs, et le fait est notoire, les réticences manifestées par certaines communes lorsqu'il s'agit de prononcer des arrêtés d'inhabitabilité par exemple ou d'exécuter des décisions de fermeture décidées au niveau régional tiennent souvent à l'absence de solution de relogement mise à leur disposition. La question du relogement apparaît donc cruciale dès lors qu'elle peut devenir une véritable pierre d'achoppement et faire échouer, comme un bouchon obstrue le goulet d'un entonnoir, toutes les initiatives relatives à la salubrité déployées en amont¹.

48. Le législateur bruxellois, soucieux de cet aspect de la problématique, a adopté toute une panoplie de mesures qui seront maintenant exposées. Quels sont, au préalable, les cas de figure concrets liés à l'application des règles de salubrité qui peuvent valoir l'expulsion?

a) Si le bailleur est sommé par l'Inspection régionale du logement d'engager des travaux *lourds* de régularisation dans le bien loué, il peut se voir contraint d'en expulser le locataire afin, très pragmatiquement, de dégager les lieux et permettre à l'opération de réfection de se faire dans des bonnes conditions de sécurité.

b) L'hypothèse d'une rénovation *légère* et théoriquement compatible avec le maintien des occupants dans la place ne constitue pas, pour autant, une garantie de stabilité pour le preneur. Au cas, en effet, où le bailleur devrait négliger l'ordre d'exécuter les travaux, délibérément ou par manque de moyens, l'interdiction d'occuper frappe alors le bien loué comme on l'a vu et, par voie de conséquence, évince irrémédiablement les preneurs.

c) Enfin, quand bien même le locataire réussirait à se maintenir dans les lieux au-delà de l'opération de réfection, il risque d'affronter, au terme de la mise à neuf, une autre vicissitude, d'ordre pécuniaire cette fois. Car aucune disposition du Code bruxellois n'empêche le propriétaire, logiquement désireux de récupérer les frais de mise en conformité du bien, de relever les loyers. Deux

1. Selon Charles Mertens d'ailleurs, inspecteur général à la Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine du Ministère de la Région wallonne, «le problème du relogement est fondamentalement la cause du succès *relatif* des différentes politiques en matière de qualité de l'habitat» (voir *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/2, p. 49, souligné par nous).

hypothèses, dégagées par la loi sur les baux de résidence principale, doivent être distinguées.

* *En cours de bail*, le propriétaire est autorisé à réviser, avec l'accord du locataire ou par voie judiciaire, le montant du loyer lorsque la valeur locative normale du bien a augmenté de 10 % au moins en raison de travaux effectués à ses frais, pour autant que cette opération de réfection ne vise pas à conformer le bien aux exigences de qualité énoncées par la loi du 20 février 1991¹. Peut-on assimiler, en se basant sur l'esprit de la loi plutôt que sur la lettre, les normes bruxelloises de salubrité aux critères fédéraux de qualité? Rien n'est moins sûr, dans la mesure où ces règles régionales se montrent plus sévères que les exigences fédérales. Il conviendra, en fait, d'examiner si la réhabilitation concerne un élément du logis visé par la réglementation relative aux baux de résidence principale ou regarde, plutôt, une exigence de salubrité émanant de l'instance régionale. Il appartiendra à la jurisprudence de trancher, à chaque fois qu'elle se pose, la question.

* Par ailleurs, *dans l'intervalle qui sépare deux contrats de bail*, le bailleur a également le loisir de rehausser à discrétion le montant du loyer, en dehors toutefois de l'hypothèse de baux successifs, conclus avec des preneurs différents pour une durée inférieure ou égale à trois ans, auxquels il est mis fin par le bailleur². Sans mesure d'encadrement des loyers, il est donc possible que le permis de location puisse conduire dans certains cas à évincer les ménages pauvres de leurs quartiers désormais «gentryfiés».

§ 2. La notification au bourgmestre

49. Si, naturellement, l'interdiction de continuer à louer prononcée par la D.I.R.L. devra être notifiée au bailleur et aux occupants, elle sera communiquée au bourgmestre également, circonstance logique dès lors que c'est ce dernier qui est chargé d'assurer la bonne exécution de cette décision³ (sur la base de l'art. 133 de la nouvelle loi communale cette fois, et non, dans ce cas-ci, l'art. 135⁴).

Dans son bilan quinquennal 2004-2008, la D.I.R.L. expose à cet égard que «après des débuts laborieux, cette collaboration s'est étendue et améliorée avec les 19 communes composant la Région de Bruxelles-Capitale dans le courant

1. Voir l'art. 7, § 1^{er}, al. 3, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil insérée par la loi du 20 févr. 1991, modifié par la loi du 13 avril 1997, art. 9, 1^o.

2. Voir l'art. 7, § 1^{er}bis, al. 1^{er}, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil insérée par la loi du 20 févr. 1991, inséré lui-même par la loi du 13 avril 1997, art. 9, 3^o.

3. Art. 14, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

4. Puisque, dans la présente hypothèse, le bourgmestre interviendra non pas traditionnellement comme premier magistrat de sa commune compétent en matière de police (autorité décentralisée), mais comme exécutant d'une politique décidée à un niveau supérieur (agent déconcentré). Dit autrement, la police administrative générale cède le pas, pour une fois, à la police administrative spéciale.

de l'année 2007. Auparavant, les résultats étaient fort disparates de commune en commune. Cette collaboration ne cesse de s'améliorer depuis 2007 et la majorité des décisions d'interdiction prises par la D.I.R.L. fait désormais l'objet d'un suivi communal¹.

50. Pas de réelle trace d'un souci d'accompagnement des occupants dans cette procédure de notification au bourgmestre, donc. Mais le texte prévoit *expressis verbis* que c'est après avoir, le cas échéant, «*examiné toutes les possibilités de relogement*» des personnes concernées, que le bourgmestre devra veiller à la bonne exécution de l'interdiction².

De manière générale, «les occupants du logement peuvent continuer à y habiter tant que le bourgmestre ne leur a pas donné l'ordre formel de partir», explique le bourgmestre d'Etterbeek. «Aucun délai n'est imposé au bourgmestre pour exécuter la décision du SIR mais il devra se justifier vis-à-vis de l'autorité hiérarchique»³.

51. Quelle est donc la consistance de cette obligation de relogement qui lui est ainsi faite? S'agit-il là d'un simple prescrit formel qui n'influencerait en rien la suite de son action même au cas où son examen des possibilités de relogement se serait soldé par un résultat négatif? Ou plutôt, au contraire, d'un préalable obligé à la bonne poursuite de la procédure d'interdiction? La question reste ouverte. Mais, au minimum, «les autorités communales ne peuvent se désintéresser des conséquences qu'un arrêté d'insalubrité peut avoir sur les occupants», observe le bourgmestre de Jette, par exemple⁴.

§ 3. La notification au C.P.A.S.

52. L'interdiction de continuer à louer devra être notifiée également au C.P.A.S. de la commune où le logement se situe⁵. Cet avertissement du C.P.A.S. semble bien constituer l'amorce de l'enclenchement d'une procédure d'accompagnement social. Et le Code bruxellois d'affirmer par ailleurs que les autorités publiques concernées en général ont *obligation d'examiner toutes possibilités de relogement* de ces locataires⁶.

Dans son bilan quinquennal 2004-2008, la Direction de l'Inspection régionale du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (D.I.R.L.) expose à cet

1. Inspection régionale du logement, *Bilan quinquennal 2004-2008. Memorandum 2009-2014*, Bruxelles, Administration de l'aménagement du territoire et du logement, 2009, p. 5.

2. Art. 14, al. 1^{er} *in fine*, du Code bruxellois du logement.

3. 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.

4. V. DEWOLF et H. DOYEN, *ibid.*, p. 108.

5. Art. 14, al. 1^{er}, du Code du logement.

6. Art. 17, al. 2, du Code du logement.

égard que «les C.P.A.S. sont un autre partenaire de la D.I.R.L., essentiellement pour aider au relogement des personnes dont le logement est interdit à la location. On est là dans un domaine où il est nécessaire d'agir au cas par cas. Si, dans certaines communes, la collaboration est suffisamment intense pour s'être bien structurée, elle reste encore à développer dans d'autres communes moins touchées par les décisions d'interdiction à la location»¹.

53. Remarquons la modification législative² récente à ce sujet: il était auparavant prévu que le C.P.A.S. devrait être prévenu dès le stade de la mise en demeure de régulariser le bien loué. Constatant que ce signal d'alarme était prématuré et en conséquence bien peu suivi d'effet, il a donc été décidé de le postposer au moment de l'interdiction de (continuer à) mettre en location³.

§ 4. *Le Fonds de solidarité*

54. Il est créé par ailleurs un «Fonds budgétaire régional de solidarité» destiné à assurer, aux personnes expulsées suite à une interdiction d'occuper, un montant couvrant tout ou partie de «la différence entre le loyer d'origine et le nouveau loyer, ainsi que les frais de déménagement ou d'installation, en ce compris le coût de la garantie locative»⁴.

Versée dans la limite des crédits budgétaires, l'aide (d'un montant forfaitaire unique de 650 euros⁵) consiste en une allocation monétaire délivrée pendant trois ans et équivalente à la différence entre le tiers des revenus nets imposables du ménage et le loyer du nouveau logement (plafonné à 150 % du barème des agences immobilières sociales⁶), déduction faite d'éventuelles aides au déménagement⁷.

Elle est payée anticipativement et à un rythme trimestriel.

1. Inspection régionale du logement, *Bilan quinquennal 2004-2008. Memorandum 2009-2014*, Bruxelles, Administration de l'aménagement du territoire et du logement, 2009, p. 5.

2. Ordonnance du 14 mai 2009 visant à modifier l'article 13, § 3, alinéa 2 et l'article 14, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 17 juill. 2003 portant le Code bruxellois du logement, *M.B.*, 22 mai 2009.

3. Proposition d'Ordonnance visant à modifier l'article 13, § 3, alinéa 2 de l'ordonnance du 17juillet 2003 portant le Code du logement, *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., SO 2008-2009, A 507/2, p. 3: «Ces amendements proposent effectivement que les mises en demeure faites au bailleur de se conformer aux exigences prévues à l'article 4 du Code, ne soient plus transmises au C.P.A.S. mais au bourgmestre et que l'interdiction de continuer à mettre le logement en location soit également notifiée au C.P.A.S.. Le C.P.A.S. pourra en effet prendre des mesures utiles afin de favoriser le relogement des locataires concernés par l'interdiction».

4. Art. 16, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

5. Inspection régionale du logement, *Bilan quinquennal 2004-2008. Memorandum 2009-2014*, Bruxelles, Administration de l'aménagement du territoire et du logement, 2009, p. 18.

6. Ces barèmes ont connu récemment une revalorisation substantielle (10 % environ) de leurs montants. Voir les art. 12 et s. de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 28 févr. 2008, *M.B.*, 28 mars 2008.

7. Art. 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 févr. 2004 portant exécution du Code du logement, *M.B.*, 23 avril 2004.

VII.2.3. – LE «PERMIS DE LOCATION» EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

En théorie à tout le moins¹, cette aide est octroyée sans considération de la qualité du nouveau bien, contrairement aux allocations de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer (ADIL)².

55. Ce Fonds est alimenté notamment par les amendes administratives ayant été perçues, le cas échéant, auprès des bailleurs ayant loué un bien ne répondant pas aux prescrits du Code³. Il faut y ajouter les recettes, gérées par la D.I.R.L., provenant des frais administratifs qui peuvent être demandés en raison des inspections effectuées, ainsi qu'un apport régional⁴.

56. Toutefois, ce Fonds n'est accessible qu'aux individus évacués suite à une décision formelle d'interdiction d'occuper, laquelle ne vise que deux types de bailleurs: ceux qui font obstruction à la visite de l'Inspection régionale du logement et ceux qui restent en défaut de réaliser les travaux de régularisation exigés par ce même service⁵. Ainsi, le Fonds n'est pas habilité à venir en aide aux personnes obligées de vider les lieux afin de permettre aux travaux de se réaliser correctement, pas davantage qu'il ne s'adresse à ceux qui se retrouvent à la rue en cas de refus de permis de location signifié à leur bailleur, non assorti d'une demande de régularisation.

57. En ce qui concerne l'effectivité de cette aide, «le montant moyen de l'allocation a légèrement augmenté au cours des 5 années (de € 166,82 en 2006 à 172,63 en 2008)», explique la Direction de l'Inspection régionale du logement. «Tant le nombre de bénéficiaires de l'allocation de déménagement que de l'allocation de loyer a très fortement augmenté au fil des années! C'est ainsi que si 25 bénéficiaires ont reçu l'allocation de déménagement en 2005 pour 66 en 2006 et 86 en 2007, ce ne sont pas moins de 112 familles en 2008 qui l'ont perçue. En ce qui concerne l'allocation de loyer, elle fut payée pour la première fois à 11 familles en 2005, 27 en 2006, 43 en 2007 pour culminer à 75 en 2008. S'ajoute évidemment la poursuite du paiement des allocations de loyer des dossiers ouverts les années précédentes et ce, durant 36 mois.

Durant les trois premières années d'existence de la D.I.R.L., les moyens régionaux suffisaient pour payer les bénéficiaires. A partir de l'année 2007, il a

1. Car l'honnêteté commande de préciser que, généralement, l'administration y répugne.

2. Art. 1^{er}, 5^o, et 9, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 déc. 2004 instituant une allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer, *M.B.*, 16 mars 2005. Cf. également l'arrêté ministériel du 30 juin 2005 déterminant les normes de qualité des logements pour l'application de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instituant une allocation de déménagement installation et d'intervention dans le loyer, *M.B.*, 22 juillet 2005.

3. Art. 16, § 2, du Code du logement.

4. Inspection régionale du logement, *Bilan quinquennal 2004-2008. Memorandum 2009-2014*, Bruxelles, Administration de l'aménagement du territoire et du logement, 2009, p. 6 et 18.

5. Art. 16, § 1^{er}, du Code du logement.

été fait appel au Fonds budgétaire régional de Solidarité pour suppléer aux moyens régionaux; € 75.278 ont ainsi été utilisés en 2007 et € 174.742 en 2008. La consommation de cet article budgétaire a évolué de € 111.627,64 en 2006, à € 195.194,55 en 2007 pour atteindre € 328.850,58 en 2008»¹.

§ 5. *Le droit d'accès prioritaire aux logements gérés par les pouvoirs publics*

A. Description

58. Le Code du logement a prévu que les locataires obligés de quitter un logement qui ne respecte pas ou plus les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement, se verraient octroyer un *droit d'accès prioritaire aux logements gérés par les pouvoirs publics*². Il n'a cependant pas déterminé dans le détail cet accès prioritaire, ayant habilité le Gouvernement à accomplir cette tâche.

Ce qui a été fait pour ce qui concerne le (seul ...) secteur du logement social. Attardons-nous quelque peu sur cet aspect.

59. Afin de tendre à assurer au mieux les principes d'égalité, de non-discrimination et de légalité dans l'octroi des logements sociaux, un système strict d'attribution a été mis en place par la réglementation locative sociale³. De nombreux critères objectifs interviennent à cet égard ayant trait pour la plupart⁴ aux différentes causes d'infortunes des candidats locataires, lesquelles ont été agencées en un classement par points de priorité⁵.

Précisément, le locataire qui a été contraint de quitter son logement des suites d'un arrêté d'insalubrité pris par le bourgmestre (soit en application de l'art. 135 de la nouvelle loi communale, soit en exécution d'une décision de la Direction de l'Inspection régionale du logement) est le mieux loti de tous en quelque sorte, dès lors qu'il est le seul à se voir attribuer, pour cette seule

1. *Ibid.*, p. 19.

2. Art. 17, al. 1^{er}, du Code du logement.

3. Voir les art. 9 à 15 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 sept. 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 14 nov. 1996.

4. Il y en a d'autres, organisées dans une approche qui est plus en rapport avec la société immobilière de service public concernée qu'avec le candidat locataire: les quotas et les conventions avec les C.P.A.S. par exemple (art. 13 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 sept. 1996). Sur le sujet, voir N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Le bail de logement social à Bruxelles et en Wallonie. Approche descriptive, comparative et critique*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 29.

5. Les sociétés de logement peuvent toujours cependant, après accord du délégué social, déroger au classement des points de priorité, lorsqu'elles se trouvent en présence de «*circonstances exceptionnelles et urgentes*» relatives à des cas individuels. Une limite est cependant instaurée: la part des logements alloués sur cette base ne peut excéder 40 % du total des attributions effectuées pendant l'année précédente. Cf. art. 11 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 sept. 1996.

circonstance, *cinq points de priorité* (soit plus du double du cas de figure qui suit directement)¹.

B. Appréciation critique

a) *cinq points donnés de manière «aveugle»?*

60. On l'a dit, les personnes expulsées par suite d'une décision de la D.I.R.L. bénéficient de cinq points de priorité pour intégrer le parc social. En revanche, n'auront droit qu'à deux points de priorité la victime d'un événement présentant les caractéristiques de la force majeure ou d'une calamité naturelle et entraînant la perte inopinée du logement occupé, la personne qui quitte un logement dont les caractéristiques mettent en péril le maintien de la cellule familiale et la personne dont le bailleur a mis fin anticipativement au bail, sans que cette rupture anticipée résulte d'une faute du locataire, soit tous cas qui nous semblent pourtant présenter un intérêt *a priori* aussi légitime (sachant qu'il faut aussi, par ailleurs, remplir les autres conditions d'admissibilité au logement social, spécialement en termes de revenus)².

À titre de comparaison, rappelons que le locataire qui verrait le logement fermé (à l'initiative de la D.I.R.L.) *en raison d'un manquement qui lui est directement imputable*, comme l'humidité par surpeuplement ou par défaut de ventilation, n'en bénéficie pas moins des cinq points de priorité, ce qui peut incontestablement avoir quelque chose de choquant. La D.I.R.L., en effet, n'a nullement pour mission de déterminer les responsabilités des uns et des autres dans la survenance de la situation d'insalubrité; elle tranche de manière objective, en fonction uniquement de ce qu'elle constate, renvoyant aux juridictions civiles la question des fautes contractuelles. Tout au plus est-elle susceptible de prendre en considération les arguments du bailleur (qui a le droit d'être entendu) à la faveur de la modulation de l'amende administrative à lui infligée.

61. En tout état de cause, la portée opérationnelle de cette mesure consistant à accorder cinq points de priorité aux «expulsés du Code du logement» requiert

1. Art. 9, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996, remplacé par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 févr. 2004, art. 3.

2. Art. 9, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 sept. 1996, remplacé par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 févr. 2004, art. 3.

d'être relativisée vu la saturation actuelle du parc public¹. Cette aide, très prosaïquement, fait gagner trois ans dans la file d'attente², ce qui est beaucoup et peu à la fois (les familles nombreuses patientent jusqu'à dix ans parfois). Au minimum, elle ne saurait tenir de panacée ni, plus simplement, de mesure d'urgence.

C'est pour cette raison, notamment, que l'ancien Directeur de l'Inspection régionale du logement «souhaite rappeler que les plaintes introduites auprès de l'Inspection régionale du Logement ne constituent pas un instrument pour obtenir un logement social. Lorsqu'elles sont introduites dans ce but», met en garde Frédéric Degives, «elles exposent le plus souvent le locataire-plaignant à de sérieuses désillusions»³.

b) quid des logements non sociaux?

62. Un autre problème doit, dans la ligne, être soulevé. Alors que le Code du logement ouvre expressément ce «droit d'accès prioritaire» aux «logements gérés par les pouvoirs publics», sans restriction aucune, le Gouvernement n'en a réglé les modalités *que pour le secteur du logement social*. Or, le parc social n'épuise nullement à lui seul l'éventail des «logements gérés par les pouvoirs publics»; au sein de ce patrimoine (locatif) public non social (*sensu stricto*), on identifie entre autres les logements des C.P.A.S., les logements des régies communales, les logements de la régie régionale, les logements proposés à la location par le Fonds du Logement dans le cadre de l'aide locative, ...

On a là un très riche vivier qui pourrait avantageusement servir de zone de repli pour les expulsés du Code.

63. La chose semble s'indiquer d'autant plus que ce parc est nettement moins dédié au social que le patrimoine géré directement par les sociétés immobilières

1. En effet, le secteur du logement social est au jour d'aujourd'hui très loin de pouvoir, à lui seul, répondre à la demande. Ainsi, pas moins de 37.825 ménages sont inscrits sur les listes d'attente du logement social au 1^{er} janvier 2011 (*Rapport annuel 2010 de la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale*, p. 14). Dans le même temps, le parc social compte 38.389 habitations sociales, contingent déjà étroit desquels il faut encore retrancher 2.443 unités très exactement, qui demeurent inoccupées (N. BERNARD, «Le cadre réglementaire de la lutte contre la vacance immobilière à Bruxelles: entre ombre(s) et lumière(s)», *La lutte contre la vacance immobilière (à Bruxelles et ailleurs): constats et bonnes pratiques*, sous la direction de N. BERNARD, Bruxelles, La Charte, 2011, p. 5). Et le taux de rotation des locataires sociaux est faible puisque, en 2010, seules 2.267 attributions de logement ont été réalisées (*Rapport annuel 2010 de la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale*, p. 15), soit 6,2 % du parc disponible qui se libèrent annuellement.

2. Il est en effet attribué au ménage, à la date anniversaire de sa candidature, un point de priorité à la fin de la première année, et deux points par année suivante (art. 9, § 4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 sept. 1996, remplacé par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 févr. 2004, art. 3).

3. F. DEGIVES, «Le point de vue de l'administration chargée de faire appliquer les normes régionales de qualité», *Les expulsions de logement. Uithuiszettingen*, sous la direction de N. BERNARD, Bruxelles, La Charte (les Dossiers du *Journal des juges de paix*), 2011, p. 117.

de service public (S.I.S.P.), les logements sociaux étant strictement attribués aux revenus faibles, à l'inverse des autres types de logements publics, dont l'attribution peut au demeurant pécher par opacité. On pourrait y voir une sorte de «rattrapage».

Pourquoi d'ailleurs, dans ce même registre, les logements publics de type *acquisitif* (comme les logements mis en vente par la Société de développement de la Région de Bruxelles-Capitale) ne pourraient-ils pas entrer eux aussi dans ce champ d'application et être proposés, en priorité, aux locataires évincés à la suite de l'application des normes régionales de qualité (pourvu, naturellement, que ces derniers satisfassent bien aux conditions d'admission fixées pour ces outils)? La remarque vaut également pour les prêts hypothécaires à taux réduit proposés par le Fonds du Logement.

64. Quoiqu'il en soit, force est de constater que le parc public non social reste étrangement non concerné par la prescription du Code bruxellois du logement; la contrariété à la loi semble dès lors flagrante.

S'agissant des logements gérés par les communes et les C.P.A.S. spécifiquement, cette «omission» est d'autant plus surprenante que le Parlement bruxellois a adopté le 19 décembre 2008 une ordonnance imposant précisément à ce double secteur de se doter de règles d'attribution transparentes, déclinées autour du principe de la priorité chronologique d'inscription¹. «Aisément accessible au public»², ce règlement doit dorénavant faire que «la décision d'attribution des logements suit l'ordre chronologique des demandes du Registre qui sont en adéquation avec la localisation et le nombre de chambres du logement mis en location». Toutefois, poursuit le texte, «d'autres critères inscrits dans le Règlement d'attribution peuvent être pris en compte pour pondérer l'ordre chronologique. Ces critères doivent être objectifs et mesurables. Leur poids dans le mécanisme d'attribution doit être décrit dans le Règlement d'attribution. L'ordre chronologique départage les ménages dont la demande a obtenu le même nombre de points»³.

65. Rien, à la lecture de l'ordonnance, ne témoigne de la prise en considération du prescrit du Code du logement consistant à soumettre l'ensemble des «logements gérés par les pouvoirs publics» (ce qui englobe les logements des communes et des C.P.A.S.) au droit d'accès prioritaire en cas d'éviction

1. Ordonnance du Parlement bruxellois du 19 déc. 2008 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement et visant à préserver le parc de logements des pouvoirs publics en Région bruxelloise et à établir des règles minimales en matière d'attribution de ces logements, *M.B.*, 28 janv. 2009.

2. Art. 23^{quater}, al. 3, du Code bruxellois du logement, introduit par l'art. 2 de l'ordonnance du 19 déc. 2008.

3. Art. 23^{septies} du Code bruxellois du logement, introduit par l'art. 2 de l'ordonnance du 19 déc. 2008.

consécutive à l'application des normes régionales de qualité. On aurait pu penser alors que, le législateur bruxellois étant défaillant, les destinataires de l'ordonnance (communes et C.P.A.S.) allaient, eux, se montrer volontaristes et, via leur règlement d'attribution, donner exécution à ce corpus juridique faitier et fondateur qu'est le Code.

Las, sur les 18 communes bruxelloises ayant déjà pris un tel règlement (en suite de l'ordonnance du 19 décembre 2008 ou antérieurement même à celle-ci), *une minorité* seulement fait droit à cette exigence¹, largement méconnue visiblement (à moins qu'elle ne soit écartée délibérément). Pour le reste, certains règlements demeurent vagues, se contentant d'évoquer les «situations d'urgence» (sans leur accorder une pondération particulière)², tandis que les autres décident d'ignorer superbement la question.

En ce qui concerne, cette fois, le parc immobilier géré par les C.P.A.S. (pareillement tenus par l'ordonnance du 19 décembre 2008), les règlements pris à la suite directe du texte de loi sont moins légion; moins intense, partant, est la prise en considération du relogement consécutif à une expulsion. Quelques exceptions sont cependant à relever³.

66. Le bilan global est médiocre indubitablement, sans compter toutes les autres communes et les – très – nombreux C.P.A.S. qui n'ont toujours pas déferé à l'obligation légale leur enjoignant de rendre public leurs critères d'attribution⁴ (il est vrai qu'aucun délai n'enserme cette obligation de prise de règlement dans l'ordonnance du 19 décembre 2008, ce qui est assurément un handicap). Or, «ce type de disposition [la priorité au relogement] devrait pouvoir être étendu aux logements des pouvoirs locaux», appuie officiellement le Secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale. «Le

1. Règlement de la commune de Watermael-Boitsfort adopté lors de la séance du Conseil communal du 15 sept. 2009 (art. 7), Règlement de la commune de Woluwé-Saint-Pierre pris en la séance du Conseil communal du 22 oct. 2009 (art. 11), Règlement de la commune d'Etterbeek pris en la séance du Conseil communal du 29 juin 2009 (art. 7), Règlement de la commune de Schaerbeek pris en la séance du Conseil communal du 24 juin 2009 (art. 7, § 1^{re}), Règlement de la commune de Ganshoren pris en la séance du Conseil communal du 26 nov. 2009 (art. 7, § 1^{re}), Règlement de la commune de Saint-Josse pris en la séance du Conseil communal du 9 sept. 2009 (art. 7, § 1^{re}).

2. Art. 7.2 du Règlement promulgué par le Conseil communal d'Auderghem le 22 oct. 2009 également.

3. Règlement du CPAS d'Uccle pris en la séance du Conseil de l'aide sociale du 15 juill. 2009 (art. 7, § 1^{re}), Règlement du CPAS de Bruxelles-Ville pris en la séance du Conseil de l'aide sociale du 25 nov. 2009 (art. 9, § 1^{re}, 4), Règlement du CPAS de Molenbeek pris en la séance du Conseil de l'aide sociale du 19 août 2009 (art. 7).

4. Le Secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (Christos Doulkeridis) a officiellement annoncé en date du 8 déc. 2009 au Parlement bruxellois son intention de prendre contact avec chacune des communes en défaut (réponse faite en commission du logement et de la rénovation urbaine à la suite de l'interpellation de Céline Frémault concernant la mise en œuvre de l'ordonnance du 19 déc. 2008 relative aux règles minimales en matière d'attribution des logements appartenant aux pouvoirs publics, *C.R.I. COM*, 2009-2010, n° 16, 8 déc. 2009, p. 24).

moment me semble opportun pour les communes et C.P.A.S. de favoriser explicitement le relogement dans leur parc»¹.

En revanche, on trouve, dans plusieurs règlements, des clauses avantageant... les employés communaux (!), par exemple, ainsi que les agents du C.P.A.S. On est loin, manifestement, d'une quelconque ambition sociale. Certes, l'ordonnance n'imposait pas *expressis verbis* cette visée sociale (seul le souci de transparence motivait les auteurs de l'ordonnance), mais il n'empêche, voilà une belle occasion manquée de rendre davantage accessible aux expulsés ce parc fort tout de même de plus 8.000 unités environ (6.065 logements communaux et 2.160 logements des C.P.A.S.), soit près d'un quart au total du patrimoine immobilier (disponible) géré par les S.I.S.P.².

§ 6. Le droit de gestion publique

67. Les logements vides pris en gestion publique par un opérateur public dans le cadre du Code «doivent être prioritairement proposés aux locataires amenés à quitter une habitation ne répondant pas aux normes de sécurité, de salubrité et d'équipement»³.

68. Séduisante, cette solution de «délestage» est cependant tributaire du succès futur du droit de gestion publique. Or, comme on pouvait le craindre⁴, *pas une seule* opération de droit de gestion publique n'a encore été diligentée et ce, sept ans déjà après l'entrée en vigueur du dispositif, en dépit du fait qu'a été mis parallèlement sur pied (quoiqu'avec un certain décalage dans le temps) un fonds de préfinancement des – nécessaires – travaux de rénovation dubien⁵.

69. Signalons toutefois qu'une ordonnance du Parlement bruxellois a été promulguée ce 1^{er} avril 2010 visant à donner, enfin, un début d'effectivité au droit de gestion publique⁶. Entre autres innovations, le délai laissé aux opérateurs immobiliers publics – titulaires du droit de gestion – pour gérer le bien inoccupé est susceptible désormais d'être allongé (au-delà des neuf années), ce qui devrait leur permettre d'amortir plus efficacement les frais

1. Chr. DOULKERIDIS, «Introduction», *op. cit.*

2. Voir sur la question le n° 36 («L'attribution des logements communaux») de la revue *Art. 23* éditée par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, juillet-août-septembre 2009.

3. Art. 21, § 2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

4. Voir notamment N. BERNARD, «Regard critique et comparatif sur le Code bruxellois du logement», *Échos log.*, 2003, p. 158 et s.

5. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 nov. 2006 organisant le fonds Droit de gestion publique, *M.B.*, 18 déc. 2006. Cette avance sans intérêt ne couvre toutefois pas l'intégralité de la somme.

6. Ordonnance du Parlement bruxellois du 1^{er} avril 2010 modifiant l'ordonnance du 17 juill. 2003 portant le Code bruxellois du logement pour faciliter la mise en œuvre du droit de gestion publique, *M.B.*, 9 avril 2010.

engagés en vue de la rénovation des lieux. Par ailleurs, le secteur associatif s'est vu confier la responsabilité d'alerter la commune (sur l'existence – et la localisation – de bâtiments abandonnés sur le territoire de la commune), ce qui devrait dynamiser considérablement l'enclenchement de la procédure¹.

L'avenir dira si le texte jouira d'une effectivité supérieure à celle dont bénéficiait la première mouture du droit de gestion (ce qui n'est guère difficile, ajouteront certains).

§ 7. L'obligation imposée aux autorités publiques concernées d'examiner toutes les possibilités de relogement – le service social de la D.I.R.L.

70. De manière générale, en cas d'expulsion d'un bien dictée par l'application des critères régionaux de qualité, le Code assigne, aux «autorités publiques concernées», «l'obligation d'examiner toutes possibilités de relogement de ces locataires»².

71. Au moment de l'adoption du Code, le Secrétaire d'État au Logement de l'époque déclara que «afin d'aider les communes dans le relogement des familles, le Service d'Inspection Régionale inclura trois assistants sociaux spécialement attachés à cette tâche; ils devront en particulier aider les autorités communales qui ont l'obligation de moyens – pas de résultat – d'essayer de trouver des solutions de relogement en cas de fermeture du logement sur base du Code»³. Dont acte: la promesse a été suivie d'effet.

72. Ainsi, la D.I.R.L. dispose aujourd'hui d'un service social afin d'assister dans leurs démarches de relogement les locataires contraints de quitter une habitation en suite d'une interdiction de louer. «Concrètement, il s'agit de fournir une aide dans la recherche d'un nouveau logement sans obligation de résultat»; on prospecte, suivant les situations, dans les logements publics ou à caractère social (S.I.S.P, C.P.A.S, communes, A.I.S.) aussi bien que dans le parc privé.

Pour ce faire, l'équipe sociale de la D.I.R.L. organise une «table du logement» qui permet de fournir un cadre aux recherches de logement⁴.

1. Pour la *ratio legis* du texte nouveau, voir proposition d'ordonnance déposée le 2 mars 2010 par A. Hutchinson et consorts modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement pour faciliter la mise en œuvre du droit de gestion publique, Parl. Brux.-Cap., *Doc. parl.*, sess. ord. 2009-2010, n° A-74/1.

2. Art. 17, al. 2, du Code bruxellois du logement.

3. A. HUTCHINSON, «Les implications concrètes du Code bruxellois du logement», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, N. BERNARD et G. DE PAUW et al., Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 49 et s.

4. Dont les deux premiers ont déjà été examinés plus haut.

73. Ce service social est composé d'effectifs réduits, en manière telle qu'il travaillerait actuellement «à saturation»¹.

Il n'est pas inintéressant, à cet égard, de renvoyer à la genèse tracée par l'actuel Secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale. «Après une période de 18 mois pendant laquelle un poste est resté vacant, la Direction de l'Inspection régionale du Logement dispose, aujourd'hui, d'un staff de 4 assistants sociaux dont un en 4/5^e de temps», a expliqué Christos Doulkeridis ce 9 mars 2010 au Parlement bruxellois. «Afin d'être le plus opérationnel possible, les assistants sociaux de la D.I.R.L. sont regroupés au sein d'une cellule propre et non plus liés à l'une des cellules d'enquête ce qui leur permet d'intervenir quel que soit l'inspecteur qui décrète la fermeture d'un logement après revisite. Durant cette année et demi de vacance de poste le nombre de dossiers pouvant faire l'objet d'un suivi social a augmenté de 30 %. Il a donc été nécessaire de fixer des priorités. Les interdictions immédiates ont gardé la priorité tandis que les interdictions après revisite étaient traitées en fonction des disponibilités. L'arriéré ainsi constitué pourrait, suite au dernier engagement, se résorber dans le courant de cette année pour peu que le nombre de dossiers se stabilise, ce qui est difficile à prévoir»².

74. Précisons cependant que cette aide, nullement imposée ni même prévue par la loi (pas en termes exprès à tout le moins), pourrait s'assimiler en quelque sorte à un geste purement gracieux de la part de la Région, un gage de sa bonne volonté. Partant, la commune ne saurait nullement tirer argument de l'existence de ce service pour s'exonérer de ses propres obligations en matière de relogement.

§ 8. L'effectivité des mesures de relogement

75. Sur le plan empirique, ces différentes mesures de relogement semblent couronnées d'un certain succès. Sur cinq ans, 611 dossiers «relogement» ont été traités. 58 % des ménages ont été relogés, grâce à l'intervention du service social (40 % dans le secteur public, 60 % dans le privé). Pour 14 % des ménages, une procédure de relogement est encore en cours. Enfin, quant au solde, les 28 % des ménages restants ont tout simplement décliné l'aide du service social de la D.I.R.L.³. Les cas d'«échec» trouvent donc leur source

1. Inspection régionale du logement, *Bilan quinquennal 2004-2008. Memorandum 2009-2014*, Bruxelles, Administration de l'aménagement du territoire et du logement, 2009, p. 20 et 21.

2. Réponse faite en commission du logement et de la rénovation urbaine à la suite d'une interpellation de Michel Colson «concernant l'absence de suivi social de la direction de l'Inspection régionale du logement en cas d'interdiction de continuer à mettre le logement en location».

3. Inspection régionale du logement, *Bilan quinquennal 2004-2008. Memorandum 2009-2014*, Bruxelles, Administration de l'aménagement du territoire et du logement, 2009, p. 21.

dans diverses raisons, essentiellement à cause d'un manque de collaboration des locataires (absence totale de réaction à la prise de contact, disparition après un ou deux rendez-vous...).

Par ailleurs, les familles avec trois enfants et plus apparaissent être les plus difficiles à reloger¹.

Et, comme déjà dit, «si nous obtenons d'assez bons résultats en cette matière, nous connaissons aussi des échecs ou devons laisser perdurer, en l'attente d'une solution, des situations inacceptables, confrontés au dilemme de maintenir des locataires dans un logement insalubre ou de les voir à la rue», admet lucidement le Directeur de l'Inspection régionale du logement. Et ce dernier d'exhorter dès lors la Région à «se doter d'un important parc de logements de transit» ainsi qu'à «développer toutes les mesures qui permettent de prévenir et de limiter l'éviction des locataires de leur logement, en tenant naturellement compte des intérêts légitimes des bailleurs»².

§ 9. *Les recommandations formulées par la D.I.R.L. elle-même en matière de relogement*

76. Pour clôturer ce point relatif au relogement, il s'indique de prêter l'oreille au premier organisme concerné, la D.I.R.L. elle-même. Précisément, celle-ci a émis trois recommandations de modifications législatives suivantes en matière de relogement (au sens large).

* Relevant que la durée actuelle de l'octroi de l'allocation-loyer est trop brève par rapport à la situation sociale des personnes concernées, elle suggère de porter cette durée à 5 ans, quitte à ce qu'un système de progressivité soit éventuellement instauré;

* Constatant les tarifs particulièrement élevés des logements pour famille de plus de trois chambres, elle propose de revaloriser le montant de l'allocation-loyer spécifique à cette catégorie;

* Partant de l'observation que de nombreuses difficultés se posent quant aux garanties locatives émises par les C.P.A.S. (aspect stigmatisant et lettre de créance ne satisfaisant pas les bailleurs), elle suggère qu'on remplace l'allocation déménagement par un fonds de constitution de garantie locative alimenté notamment par ces recettes³.

*

* *

1. *Ibid.*, p. 20..

2. F. DEGIVES, «Le point de vue de l'administration chargée de faire appliquer les normes régionales de qualité», *Les expulsions de logement. Uithuiszettingen*, sous la direction de N. BERNARD, Bruxelles, La Charte (les Dossiers du *Journal des juges de paix*), 2011, p. 117.

3. Inspection régionale du logement, *Bilan quinquennal 2004-2008. Memorandum 2009-2014*, Bruxelles, Administration de l'aménagement du territoire et du logement, 2009, p. 29.

77. Une remarque terminale sur le relogement mérite d'être faite. Il ne suffit pas, pour initier un processus de revalidation sociale, de donner un abri aux occupants obligés de quitter un bien déclassé. À peine d'incohérence, le relogement pour cause d'insalubrité doit, surtout, se faire dans une habitation décente, adaptée à la composition du ménage et dont le loyer est compatible avec les revenus des nouveaux locataires. En d'autres termes, le toit de rechange doit également être un toit sain, ainsi que l'a officiellement admis la jurisprudence¹ et la doctrine².

SOUS-SECTION 7. L'INCIDENCE DES NORMES RÉGIONALES DE SALUBRITÉ SUR LES RÈGLES CIVILES DU BAIL

§ 1. *L'attitude du juge civil dans le cadre d'un contentieux locatif*

78. Comment le juge civil, saisi d'un litige locatif, doit-il appréhender l'arsenal des normes régionales de qualité? Il ne saurait en tout cas les ignorer ou les tenir pour irrelevantes, comme font (ou préconisent³) certains. C'est que le caractère d'ordre public dont la jurisprudence revêt le prescrit régional (tant à Bruxelles⁴ qu'en Wallonie⁵ et en Flandre⁶) contraint, en théorie, le juge de paix à intervenir d'office. Et son intervention consistera non pas à prononcer la résolution du bail, comme dans le cadre de la loi sur les baux de résidence

1. C.E. (XIII réf.), 9 nov. 2001, Kocyigit, n° 100.705, *Échos log.*, 2002, p. 72 et C.E. (VII), 28 avril 1966, BAETENS et BEERNAERT, n° 11.779. Voir également J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, p. 121.

2. D. LAGASSE, *L'erreur manifeste d'appréciation en droit administratif. Essai sur les limites du pouvoir discrétionnaire de l'administration*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 154 et s.

3. Voir notamment L. STERCKX, «Le permis de location en Région wallonne après le décret du 29 oct. 1998 instituant le Code wallon du logement», *Rev. not. belge*, 1999, p. 687.

4. J.P. Bruxelles, 15 avril 2000, *Redrim.*, 2001, p. 118, note M. Dambre.

5. J.P. Tournai, 4 sept. 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 513; J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Échos log.*, 2001, p. 80; J.P. Tournai, 3 janv. 2001, *Échos log.*, 2001, p. 82; J.P. Grâce-Hollogne, 10 octobre 2000, *Échos log.*, 2001, p. 14.

6. J.P. Westerlo, 8 janv. 2007, *J.J.P.*, 2008, p. 144; J.P. Beveren, 28 juin 2005, *Huur*, 2005, p. 222; J.P. Zomergem, 24 déc. 2004, *Huur*, 2006, p. 35; Civ. Turnhout, 22 mai 2006, *J.J.P.*, 2007, p. 156; Civ. Turnhout, 31 janv. 2005, *Huur*, 2008, p. 197; J.P. Mol 17 sept. 2002, *J.J.P.*, 2004, p. 48, note M. DAMBRE; J.P. Saint-Trond, 12 avril 2001, *Huur*, 2002, p. 139.

principale, mais bien sa nullité¹ (*absolue*), *sur pied du droit commun*². Et cette jurisprudence est massive³.

Il en a encore été de même avec la décision du juge de paix du premier canton de Bruxelles du 19 novembre 2009⁴. L'originalité du jugement tient en ce que le magistrat prononce *l'annulation*, pour contrariété aux standards de qualité promus par la Région de Bruxelles-Capitale, d'un bail de résidence principale portant sur un bien frappé d'interdiction immédiate d'occuper par un organe administratif *ad hoc*. Il aurait pu, comme postulé par le bailleur, prononcer la résolution de la convention pour non-paiement du loyer; le magistrat décide d'opter plutôt pour l'annulation. C'est tout sauf anodin⁵.

À titre de comparaison, la législation (fédérale) afférente à ce type de conventions locatives prévoit, dans ce même cas de figure précisément (habitation en mauvais état), ses propres normes de qualité (l'arrêté royal du 8 juillet 1997) et, à la fois, un dispositif de sanctions spécifique (exécution forcée des travaux – avec éventuelle ristourne de loyer en attendant l'exécution de ceux-ci – ou résolution judiciaire), dispositif mis en œuvre par une autorité judiciaire⁶. Par ailleurs, le label d'ordre public ne coiffe nullement les dispositions de la loi du 20 février 1991 sur les baux de résidence principale (même si le point est sujet à controverse⁷); celle-ci vise avant tout à protéger les intérêts privés des bailleurs et, principalement, des locataires⁸. Ce n'est donc pas la nullité, dès lors, qui frappe la convention portant sur un bien impropre à

1. Tout juste le magistrat pourra-t-il, sur pied de l'article 1244 du Code civil, accorder au locataire des termes et délais pour lui permettre de trouver un nouveau logement. Voir, par exemple, J.P. Namur I, 10 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 119.
2. De fait, l'article 1108 du Code civil conditionne la validité d'une convention à la présence d'une cause licite dans l'obligation. Pour leur part, les articles 1131 et 1133 du même code disposent respectivement que la cause est illicite quand elle est contraire à l'ordre public et que l'obligation sur une cause illicite est de nul effet. L'article 6 du Code civil, enfin, interdit de déroger aux lois qui intéressent l'ordre public. Combinés, ces divers principes généraux conduisent automatiquement à l'annulation du bail.
3. Voir entre autres J.P. Namur (I), 4 septembre 2009, *Echos log.*, 2012, n° 1, p. 20; Civ. Turnhout, 22 mai 2006, *R.W.*, 2007-2008, p. 710, J.P. Charleroi, 23 octobre 2008, *Échos log.*, 2008, n° 4, p. 39, note N. BERNARD et L. THOLOMÉ ainsi que, dans un registre approchant, J.P. Turnhout, 27 févr. 2007, *Huur*, 2007, p. 96. Voir également J.P. Saint-Trond, 12 avril 2001, J.P. Zomergem, 24 déc. 2004, Civ. Turnhout (III), 31 janv. 2005, Civ. Turnhout (III), 22 mai 2006 et J.P. Westerlo, 8 janv. 2007.
4. J.P. Bruxelles (I), 19 nov. 2009, *R.G.D.C.*, 2010, p. 465, obs. N. Bernard.
5. Voir, pour de plus amples développements, N. BERNARD, «Conséquences civiles et administratives du défaut de permis de location», *Amén.*, 2005/2, p. 97 et s.
6. Art. 2, § 1^{re}, al. 6 et 7, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.
7. «N'est-il pas enfin choquant que l'art. 2 soit simplement impératif? Est-il exact de dire qu'il ne protège que des intérêts privés? L'ordre public n'est-il pas intéressé par le respect de la dignité humaine et par la sécurité et la salubrité des logements?» (P.-A. FORIERS, *o.c.*).
8. Voir, pour une application du caractère impératif de l'article 2, J.P. Hamoir, 28 juin 2007, *Échos log.*, 2008, n° 1, p. 26. Cf. L. THOLOMÉ, «Qui ne dit mot consent? Pas nécessairement!», note sous J.P. Hamoir, 28 juin 2007, *Échos log.*, 2008, n° 1, p. 26.

l'habitation au regard des standards fédéraux de qualité, mais bien la résolution judiciaire (sur pied de l'art. 2 de la loi du 20 février 1991)¹.

79. L'ensemble de ces raisons amène à penser que le juge de paix intervenant en matière de bail de résidence principale ne saurait se comporter en étranger par rapport à la réglementation régionale. Certes, les règles instituées par les codes régionaux du logement appellent, en cas de manquement, des sanctions propres, situées hors de l'orbite du droit civil, ressortissant à la sphère administrative (retrait de permis, déclaration d'inhabitabilité²) et pénale (amende, emprisonnement) et mises en œuvre par une autorité extra judiciaire³. Il n'empêche que le sceau d'ordre public accolé aux réglementations régionales confère à la nullité un caractère absolu, empêchant par là toute confirmation par le preneur (celui-ci n'a donc d'autre possibilité que d'évacuer, incontinent, les lieux quand bien même il désirerait malgré tout y demeurer) et, à la fois, contraignant le juge de paix à soulever d'office la nullité⁴. On le voit, l'application de ces normes par les cours et tribunaux risque d'aboutir à un grand nombre d'expulsions.

80. À l'adresse du magistrat qui appréhende peut-être, non sans raison, l'office nouveau à lui assigné (consistant à apprécier la conformité d'un logement à l'aune des exigences régionales de qualité), signalons qu'il n'est pas dépourvu d'assistance extérieure. C'est que le dispositif déployé par les régions en matière de salubrité prévoit, précisément, la certification officielle des lieux loués par un organe administratif idoine⁵. On l'a dit, en Région de Bruxelles-Capitale, les bailleurs mettant en location un logement de moins de 28 m² ou un meublé sont tenus, au préalable, d'obtenir une «attestation de conformité» délivrée par la Direction de l'Inspection régionale du logement⁶; il s'agit d'un véritable «permis de location», au sens littéral du terme⁷. Pour leur part, déliés certes de cette obligation procédurale préliminaire, les autres bailleurs n'en restent pas moins contraints de respecter les règles régionales de qualité. Et, pour s'en assurer (et, prosaïquement, se prémunir des éventuelles sanctions), ils

1. Cf., pour une mise en pratique récente, J.P. Fontaine-l'Évêque, 1^{er} octobre 2007, *J.L.M.B.*, 2008, p. 525.

2. Pour une illustration, J.P. Tournai, 10 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2008, p. 514.

3. De son côté, la loi du 20 févr. 1991 possède ses normes propres et un dispositif distinct de sanction (exécution en nature ou résolution du contrat avec dommages et intérêts) déployé obligatoirement, cette fois, par le juge de paix. Cf. art. 2, al. 4 et 5, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

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

5. Voir notamment l'art. 8 du Code bruxellois du logement.

6. Art. 7 du Code bruxellois du logement.

7. Voir D. DEOM, «Le permis de location», *Baux : actualités législatives et jurisprudentielles*, sous la direction de E. BEGUIN *et al.*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 111 et s.

sont libres de solliciter de la part de l'administration un «certificat de conformité»¹.

À titre de comparaison, le magistrat est davantage laissé à lui-même au moment d'apprécier, dans le cadre de la loi sur le bail de résidence principale, la compatibilité d'un bien avec les normes fédérales de qualité; pour pallier ce déficit, il doit s'en remettre à une expertise privée ou procéder, lui-même, à une vue des lieux².

81. Un tempérament – empirique – d'importance requiert ici d'être apporté concernant cette «labellisation» régionale (et le bénéfice que le juge pourrait être amené à en tirer). Il serait illusoire de croire en effet que l'*entière*té du parc locatif est aujourd'hui couvert par une telle certification. Une quadruple raison motive cette réserve.

D'abord, les interventions de la Direction de l'Inspection régionale du logement ne se soldent pas toujours par l'octroi d'un *fiat*, tant s'en faut. Par ailleurs, les bailleurs qui essuient un échec³, ce dont les locataires ne sont pas toujours censés être au courant⁴, ne vont évidemment pas s'en vanter en justice, ce qui fait que l'information ne percole pas toujours jusqu'aux prétoires. Il appartient dès lors au magistrat d'exiger ces pièces.

Ensuite, la faculté (laissée aux bailleurs de logements non meublés de plus de 28 m²) de solliciter un certificat de conformité ne fait pas l'objet, dans la pratique, d'une application massive⁵.

Au demeurant, même dans le segment – restreint – où l'on subordonne la mise en location d'un bien à l'émission d'une attestation de conformité, l'effectivité du prescrit n'est pas totale (encore que très nettement supérieure à celle des certificats⁶).

Enfin, on l'a dit également, pour décrocher une telle attestation (le protocole diffère lorsqu'il s'agit d'un certificat), le bailleur se contente généralement – ce

1. Art. 6 du Code bruxellois du logement. Voir, pour une explication plus circonstanciée, N. BERNARD, «Le Code bruxellois du logement», *J.J.P.*, janvier-février 2004, p. 22 et s.

2. Voir notamment N. BERNARD et J.-M. LETIER, «L'état du bien loué, l'interférence avec les normes régionales et le bail de rénovation», *Le bail de résidence principale*, sous la direction de G. BENOÎT, P. JADOUX *et al.*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 111 et s.

3. Auquel est généralement assorti, on l'a dit, une période de régularisation de huit mois durant laquelle le bailleur est tenu de réaliser les travaux indiqués.

4. Si la visite de la Direction de l'Inspection régionale du logement a lieu en cours de bail, le preneur en sera informé normalement puisqu'il devra ouvrir aux enquêteurs, mais les interventions qui prennent place *en amont* de l'entrée dans le logement restent invisibles pour le locataire; signalons à cet égard que les attestations de conformité constituent pas moins de 75 % de l'activité de la D.I.R.L. Sans le savoir, le preneur pourrait dès lors être amené à prendre à bail un logement dont l'administration aurait refusé l'introduction sur le marché locatif (fût-ce dans l'attente de l'exécution de travaux).

5. On enregistre ainsi, en cinq ans, 645 demandes de certificat seulement, pour l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale (Inspection régionale du logement, *Bilan quinquennal 2004-2008. Memorandum 2009-2014*, Bruxelles, Administration de l'aménagement du territoire et du logement, 2009, p. 9).

6. 9.411 demandes d'attestation de 2004 à 2008 (Inspection régionale du logement, *ibid.*, p. 9).

qui est prévu par la loi¹ – d'une *déclaration sur l'honneur*, l'administration n'ayant pas les ressources matérielles pour diligenter effectivement une enquête en prélude à toute mise en location. Difficile, dans ces conditions, de créditer ce genre de document (délivré donc sans visite préalable des lieux le plus souvent) d'une fiabilité absolue; du reste, au cas où elle devait s'avérer inexacte², cette déclaration expose son auteur à des amendes³.

Ceci étant, en cinq ans d'existence (de 2004 à 2008), la Direction de l'Inspection régionale du logement a tout de même traité 12.520 dossiers en Région de Bruxelles-Capitale, que ce soit à la suite d'une demande (d'attestation ou de certificat) ou d'une visite (d'initiative ou sur plainte) non sollicitée par le bailleur⁴. Ce chiffre n'est pas négligeable (même si, au total, le parc locatif bruxellois compte plus de 250.000 logements).

82. Il reste à s'interroger sur la force obligatoire, pour le juge civil, dont peuvent se targuer pareils certificats et attestations. Aussi indicatives de l'état du bien loué soient-elles, les décisions administratives émanant des autorités régionales commises au contrôle de la qualité des biens loués ne sauraient lier le juge, ne serait-ce que parce que celles-ci s'abstiennent de déterminer la responsabilité des uns et des autres dans la survenance du défaut. La D.I.R.L. statue «à l'aveugle» en quelque sorte, sur une base purement objective, sans chercher à savoir, par exemple, si le problème d'humidité constaté – et qui entraînera peut-être fermeture du logement et vaudra une amende au bailleur – est plutôt imputable à une malfaçon du bâti (humidité ascensionnelle) ou à une mauvaise utilisation des lieux par le locataire (humidité par condensation, causée par le surpeuplement et/ou le manque de ventilation)⁵.

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'Évêque⁶. Il n'empêche, les appréciations des instances régionales de contrôle constituent de providentiels commencements de preuve. Fort, d'ailleurs, du rapport de la D.I.R.L., le

1. Art. 7, § 1^{er}, al. 2, du Code bruxellois du logement.

2. Ce qui peut naturellement arriver, même dans le chef d'un bailleur de parfaite bonne foi, vu la complexité des normes régionales de qualité. Les bailleurs ne sont pas tous censés disposer des aptitudes techniques nécessaires pour évaluer la conformité du logement à des exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement relativement pointues (en matière d'électricité notamment), pour le profane à tout le moins.

3. Art. 15, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

4. Inspection régionale du logement, *o.c.*, p. 9.

5. Voir pour de plus amples développements F. DEGIVES et N. BERNARD, «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'ULB), 2009, p. 267 et s.

6. J.P. Fontaine-l'Évêque, 1^{er} octobre 2007, *J.L.M.B.*, 2008, p. 525.

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»¹.

83. Dans l'affaire portée devant le juge de paix du premier canton de Bruxelles et qui a donné lieu à la décision précitée du 19 novembre 2009, il apparaissait d'autant plus intenable pour le juge d'ignorer les normes régionales que l'insalubrité de l'habitation avait atteint un niveau tel que la Direction de l'Inspection régionale du logement n'a eu d'autre choix que de prononcer l'interdiction *immédiate* d'occuper, sans laisser donc au bailleur la possibilité de réaliser les travaux de mise en conformité («il ne peut être contesté que le bien loué ne répond pas aux exigences du Code du logement puisqu'il y a eu interdiction immédiate de mise en location», estime en ce sens le juge). Relativement rare (304 cas en cinq ans, sur les 12.520 dossiers traités au global par la D.I.R.L.)², cette décision d'interdiction immédiate s'impose lorsque l'état du logement expose directement l'occupant à un péril direct pour sa santé ou son intégrité physique³.

84. Quelles sont, au final, les conséquences matérielles et pécuniaires attachées à une annulation du bail? Rétroactive par essence (parce qu'il a manqué un élément essentiel à la conclusion du contrat, celui-ci est censé n'avoir jamais existé), la nullité suppose 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 annulé⁴.

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 propriétaire⁵. Le solde (c'est-à-dire la différence entre les loyers restitués au preneur et l'indemnité d'occupation par lui versée) sert à

1. J.P. Bruxelles (I), 19 nov. 2009, *R.G.D.C.*, 2010, p. 465, obs. N. BERNARD.

2. Inspection régionale du logement, *o.c.*, p. 12.

3. Art. 13, § 5, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

4. Voir sur la question L. THOLOME, «La nullité du bail en l'absence d'un permis de location: le problème de la restitution des loyers», obs. sous J.P. Grâce-Hollogne, 23 juin 2000, *Échos log.*, 2001, p. 17.

5. Voir par exemple J.P. Etterbeek, 7 nov. 2008, *J.J.P.*, 2010, p. 318, J.P. Zomergem, 24 déc. 2004 et, *mutatis mutandis*, J.P. Grâce-Hollogne, 23 juin 2000. Cf. également J.P. Grâce-Hollogne, 25 janv. 2002.

réparer le locataire des troubles de jouissance qu'il a subis¹. Dans ce cas, toutefois, la différence entre annulation et résolution (pour inexécution fautive) est mince puisque cette dernière mesure peut également valoir, à la partie qui n'est pas en tort, un dédommagement².

§ 2. *Le renvoi aux règles régionales de qualité fait par la loi fédérale sur le bail de résidence principale*

85. En ce qui concerne la qualité des logements, les réglementations régionales et fédérale sont intimement intriquées comme on l'a vu (sans que la Cour d'arbitrage d'ailleurs y trouve à redire sur le plan de la répartition de compétences³, en dépit du fait que le permis de location régional ajoute *de facto* une condition nouvelle à la mise en location d'un bien, matière réservée pourtant au législateur fédéral). Concrètement, l'habitation donnée à bail doit satisfaire tant aux normes fédérales qu'aux standards édictés par la Région.

C'est naturellement, dès lors, qu'il convenait d'adapter la loi du 20 février 1991 au donné régional. Si le bien loué doit toujours répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité édictées par l'autorité fédérale, cela doit désormais se faire comme on l'a dit «sans préjudice des normes relatives aux logements établies par les Régions dans l'exercice de leurs compétences»⁴. Et la loi du 25 avril 2007 de préciser que ces «conditions minimales» sont «impératives» (et, du reste, «obligatoirement annexées au bail») ⁵.

La loi pêche cependant par imprécision puisqu'il est malaisé de savoir si ces «conditions minimales», appellation que l'on ne retrouve ni dans les normes

1. Voir J.P. Saint Josse-ten-Noode, 29 mai 1996, *Échos. log.*, 1997, p. 14, J.P. Namur (I), 4 septembre 2009, *J.L.M.B.*, 2010, p. 1870, J.P. Namur (I), 10 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 119, Civ. Nivelles, 27 oct. 2000, *Le Cri*, février 2001, n° 251, p. 7, J.P. Mol, 17 sept. 2002, *J.J.P.*, 2004, p. 48 et, *mutatis mutandis*, J.P. Grâce-Hollogne, 23 juin 2000. Cf. sur la question L. THOLOME, «La nullité du bail en l'absence d'un permis de location: le problème de la restitution des loyers», obs. sous J.P. Grâce-Hollogne, 23 juin 2000, *Échos log.*, 2001, p. 17.

2. Dans les deux cas, le preneur se voit délié du contrat et, tout à la fois, dédommagé pour les troubles de jouissance relatifs au mauvais état du bien (cf. M. VANWIJCK-ALEXANDRE, «L'état du bien loué à la délivrance et le bail de rénovation après la loi du 13 avril 1997», *Les baux à loyer après la loi du 13 avril 1997*, sous la direction de G. BENOÎT, P. JADOUL et M. VANWIJCK-ALEXANDRE, Bruxelles, la Charte, 1998, p. 17 et s.).

3. Pour le permis flamand: C.A., 30 mars 1999, 40/99, *M.B.*, 28 avril 1999 et *Redrim.*, 1999, p. 199, note B.HUBEAU. Pour le permis wallon: C.A., 14 mai 2003, n° 67/2003, *M.B.*, 20 octobre 2003, *Échos log.*, 2003, p. 120, note. Voir, pour de plus amples développements, N. BERNARD, «Un permis de location qui, contrairement à ce que son intitulé laisse croire, n'est (théoriquement) pas une condition de mise en location», obs. sous C.A., 14 mai 2003, n° 67/2003, *J.J.P.*, janvier-février 2004, p. 92 et s.

4. 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^o, de la loi du 25 avril 2007.

5. 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.

régionales ni dans les règles fédérales, visent plutôt les premières, les secondes, ou les deux¹.

86. Jusqu'ici, en fait, les juges ne mobilisaient les réglementations régionales qu'à titre incident, lorsqu'il s'agissait d'annuler un bail afférent à un logement dépourvu de permis de location². Maintenant que la loi fédérale renvoie elle-même auxdits critères régionaux, les magistrats n'auront d'autre choix que de les prendre également comme étalon dans l'appréciation de la qualité du bien loué. «Le juge [...] dispose à présent de normes de référence supplémentaires pour apprécier si un logement litigieux est conforme aux normes minimales relatives à un logement décent», confirme Jérôme Sohier³.

Et, en cas de manquement, c'est la nullité absolue qui s'appliquera. Cette sanction sera d'autant plus fréquente que, globalement plus sévère, la réglementation régionale contient bien souvent déjà (et dépasse) les normes «élémentaires» de qualité décrétées par l'arrêté royal du 8 juillet 1997. C'est dire l'ampleur de la révolution qui s'annonce (en théorie), et dont le législateur n'a sans doute pas pris l'exacte mesure en l'instaurant. Quoi qu'il en soit, l'option assurément «humaine» – résolution judiciaire ou, au choix, maintien dans les lieux avec exécution en nature – aménagée par le législateur fédéral⁴ au bénéfice du locataire confronté à un problème de salubrité pourrait bien ne plus trouver à s'appliquer que dans un nombre très restreint de cas.

87. Quelle est, au final, la portée véritable de l'insertion dans le Code civil d'une pareille référence aux critères régionaux de qualité? On ne peut pas dire que celle-ci ressorte clairement de la loi ou des travaux préparatoires. À nos yeux, il ne s'agit en tout cas pas de dépouiller les normes régionales de leur caractère d'ordre public dans le but vain de les aligner sur le statut simplement impératif des règles fédérales de qualité; les mettre ainsi sur le même plan dans la nouvelle loi et proclamer indistinctement qu'elles sont «impératives» ne va pas d'ailleurs sans créer une certaine confusion. En tout état de cause, ce

1. D'un côté, le caractère «minimal» associé à ces critères de qualité incline à penser qu'est seul concerné l'arrêté royal du 8 juill. 1997. Dans le même sens, le texte de loi fait explicitement référence au Roi, à qui mission avait été confiée de donner chairs aux standards fédéraux de qualité. D'un autre côté, cependant, le projet de loi, dans sa toute première version, assurait que ces règles «comprennent notamment les normes de qualité prévues dans les réglementations adoptées en cette matière par les Régions et présentant un caractère commun et sont sans préjudice des autres normes de qualité contenues dans ces réglementations» (Avant-projet de loi portant des dispositions diverses (IV), *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 186).

2. Le plus souvent, l'argument était soulevé par le locataire attrait en justice et soucieux de se délier du bail sans indemnité.

3. J. SOHIER, «Les nouvelles règles introduites par le Code bruxellois du logement et leur importance pour les juges de paix», *Normes d'habitation: Wallonie, Bruxelles* (dossier n° 10 du *Journal des juges de paix et de police*), Bruxelles, La Charte, 2008, p. 50.

4. Art. 2, § 1^{er}, al. 6, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil insérée par la loi du 20 févr. 1991.

«ravalement» de statut ne saurait nullement s'envisager dans la mesure où les règles régionales sont sanctionnées *pénalement*, ce qui leur confère un caractère d'ordre public par la force des choses.

88. À notre estime, dès lors, la nouvelle loi sert surtout à faire prendre conscience aux juges chargés de mettre en œuvre la loi sur les baux de résidence principale que la qualité du bien loué ne s'apprécie plus à l'aune exclusive des standards fédéraux. En cas de méconnaissance du prescrit régional, ceux-ci sont tenus d'actionner la nullité de plein droit, en théorie à tout le moins¹. La loi du 25 avril 2007 sert alors d'opportune «piqûre de rappel».

Cette évocation est d'autant plus importante que les normes fédérales, qualifiées d'«élémentaires» par la loi du 20 février 1991 elle-même, se contentent délibérément de fixer un seuil minimal de qualité (et ce, afin de ne point trop empiéter sur les compétences des entités régionales²), à charge pour les Régions de relever ce seuil, ce qu'elles se sont empressées d'ailleurs de faire, parfois considérablement³. Il ne serait pas illogique dès lors que les juges suivent le mouvement, quitte à ce qu'ils exploitent, vu la complexité de la matière, les rapports des services régionaux d'inspection de la qualité des biens pour disposer d'une appréciation éclairée – mais non moins indicative – sur l'état du logement pris en location.

89. À la lumière de ces éléments, y a-t-il un sens à exhorter les magistrats à procéder à une application souple et mesurée des normes régionales de qualité (et, au minimum, à refuser d'annuler un bail pour la seule raison qu'il serait dépourvu de permis de location)? La chose n'est pas sûre dans la mesure où, justement, ces règles sont coiffées du label d'ordre public. Relevons cependant

1. Il n'est pas interdit de penser non plus que la référence aux normes régionales dans la loi sur les baux de résidence principale n'a d'autre but que de justifier leur insertion dans les annexes du bail (voir *infra* n° 46 et s.).

2. Voir à cet égard les travaux préparatoires de la loi du 20 févr. 1991 (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 1357/10, p. 46 et 47).

3. Ce relèvement du seuil a emprunté trois voies différentes. Tantôt les entités régionales ont imaginé de nouveaux critères de qualité (comme la hauteur sous plafond: *cf.* art. 4, § 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 sept. 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 sept. 2003), tantôt elles ont veillé à chiffrer des critères qui étaient déjà présents – mais à titre de principe programmatique uniquement – dans l'arrêté royal du 8 juill. 1997 (la superficie p. ex.: *cf.* point D.2. de l'annexe I^{re} de l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 oct. 1998 relatif à la gestion de la qualité, au droit de préachat et au droit de gestion sociale d'habitation, *M.B.*, 30 oct. 1998), tantôt encore elles se sont montrées, à l'intérieur cette fois de standards fédéraux «chiffrés», plus sévères (exemple du WC cloisonné jusqu'au plafond: *cf.* art. 6, § 1^{re}, b, de l'annexe I^{re} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi de subventions, *M.B.*, 13 mars 1999).

qu'à notre estime, c'est moins l'exigence de permis en soi qui a reçu cette qualification d'ordre public que les normes de salubrité elles-mêmes.

Quoi qu'il en soit, dans ce registre, il y a lieu de saluer l'abrogation¹ en Wallonie de l'article 13bis du Code du logement², lequel permettait au bourgmestre de fermer un logement, aussi sain soit-il, pour simple défaut de permis de location. Certaines localités en profitaient en effet pour «remplacer» la population (plutôt pauvre) de quartiers soumis à réhabilitation urbaine par des ménages plus aisés matériellement.

Au minimum, si le juge n'entend pas soustraire à la nullité le bail (portant sur un logement dénué de permis), encore reste-t-il libre de *modaliser les conséquences* attachées à cette sanction et de les aménager – si faire se peut – au profit du locataire. Ainsi, le magistrat pourrait par exemple autoriser le preneur à se maintenir provisoirement (et gratuitement) dans les lieux dans l'attente qu'une solution de relogement se dégage. En tout état de cause, sur pied des principes classiques de la responsabilité civile, l'annulation d'un bail peut s'accompagner du dédommagement (par le bailleur) de tous les frais liés au déménagement.

90. Dans la ligne, il serait bon de prévenir le (candidat-)locataire de l'existence – ou non – d'un tel permis de location, afin de ne pas l'exposer, *en cours de contrat*, à une annulation de bail pour absence de permis (et à une expulsion subséquente)³. La loi du 25 avril 2007 a justement imposé au bailleur d'agrémenter la convention locative d'une «annexe» supposée contenir une «explication des dispositions légales» (dont «les dispositions adoptées par la

1. Décret du Parlement wallon du 30 avril 2009 portant des dispositions en matière de logement et d'énergie, *M.B.*, 18 juin 2009, art. 1^{er}.

2. «En l'absence ou en cas de retrait d'un permis de location, le bourgmestre, ou, en cas d'inaction de ce dernier dans un délai raisonnable, le Gouvernement, peut interdire l'accès ou l'occupation des logements concernés».

3. Voir notamment J.P. Turnhout, 22 mai 2006, *R.W.*, 2007-2008, p. 710, J.P. Namur I, 10 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 118, J.P. Tournai, 4 sept. 2001, *Échos log.*, 2002, p. 117, J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Échos log.*, 2001, p. 79 et s., J.P. Tournai, 3 janv. 2001, *Échos log.*, 2001, p. 81 et s., Civ. Nivelles, 27 oct. 2000, *Le Cri* (revue du Syndicat national des propriétaires), février 2001, n° 251, p. 7, J.P. Bruxelles VI, 15 avril 2000, *Redrim.*, 2001, p. 118, note M. DAMBRE ainsi que J.P. Wavre, 30 déc. 1999, *Échos log.*, 2000, p. 91 et s., obs. L. THOLOMÉ. Voir sur ce thème D. DÉOM, «Le permis de location», *Baux: actualités législatives et jurisprudentielles*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 111 et s. ainsi que N. BERNARD, «Conséquences civiles et administratives du défaut de permis de location», *Aménagement-Environnement*, 2005/2.

région concernée en matière de normes de salubrité, sécurité et habitabilité»)¹. Pourquoi dès lors, à des fins de transparence, ne pas y greffer le permis²?

Si, enfin, le bail est régionalisé demain³, que les législateurs compétents gardent en tête la réalité du bâti et réfléchissent soigneusement aux conséquences judiciaires possibles attachées à leurs normes avant d'établir, dans un cadre civil cette fois, une liste de critères de qualité. À cet égard, toute transposition pure et simple (un «copier-coller») des actuels critères administratifs régionaux ne semble, pour ces différentes raisons, pas indiquée.

SOUS-SECTION 8. LE SYSTÈME BRUXELLOIS DE CONTRÔLE DES NORMES DE QUALITÉ À L'ÉPREUVE DU CONSEIL D'ÉTAT

91. Prononcées par une autorité administrative (la Direction de l'inspection régionale du logement de la Région de Bruxelles-Capitale), les sanctions mises en place par le Code bruxellois du logement en cas de -onformité du bien aux normes de qualité se devaient, un jour ou l'autre, d'être entreprises devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. C'est chose faite désormais, puisque la haute juridiction a rendu ces dernières années plusieurs décisions sur ce point, et en faveur de la Région⁴.

Particulièrement emblématiques, deux de ces arrêts méritent un éclairage spécifique.

§ 1. L'arrêt du 10 juin 2008⁵

92. En raison du mauvais état du bien loué, un preneur dépose plainte auprès de la Direction de l'inspection régionale du logement, laquelle prononce, après visite des lieux, l'interdiction immédiate de continuer à mettre le bien en location (assortie d'une amende administrative).

1. Art. 11bis nouveau de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, inséré par l'art. 102 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), *M.B.*, 8 mai 2007. Voir également l'arrêté royal du 4 mai 2007, *M.B.*, 21 mai 2007, *err.* 31 mai 2007.

2. Il convient cependant de veiller à ne point faire du contrat de bail un instrument complexe, pléthorique et *in fine* illisible ou inutilisable par ses propres signataires. Une évaluation doit être menée concernant l'utilité et l'usage réel qui est fait des informations dont le législateur impose l'annexion au contrat. Si, demain, les parties n'avaient d'autre choix, pour passer convention de bail, que de recourir à des spécialistes *ad hoc*, le législateur non seulement manquerait son but (consistant à accroître l'autonomie des cocontractants par une meilleure diffusion de leurs droits et obligations) mais, également, aggraverait une situation qu'il se faisait pourtant fort d'améliorer. Ceci, sans même compter les coûts inhérents à un telle sollicitation extérieure.

3. Cf. Proposition de loi spéciale portant des réformes institutionnelles déposée le 5 mars 2008 au Sénat, *Doc. parl.*, Sén., n° 4-602/1.

4. Voir S. GREGOIRE, «Le Code bruxellois du logement sous l'œil du Conseil d'Etat: le cas des amendes administratives», *Echos log.*, 2009, n° 1-2, p. 38 et s.

5. C.E. (VI), 10 juin 2008, Aydin, n° 184.041.

Si le locataire a bien assisté à la visite, le propriétaire, en dépit de l'envoi par les autorités d'un courrier recommandé d'avertissement, est resté absent. Il postule dès lors devant le Conseil d'Etat l'annulation, pour non-respect des droits de la défense schématiquement, de la décision prise par la Direction de l'inspection régionale du logement.

93. Certes, les logements ont été acquis (et mis à bail) par le requérant *avant* l'entrée en vigueur des exigences de qualité portées par le Code bruxellois du logement (qui garantit à chacun le droit à un logement décent), mais «il est de règle qu'une nouvelle loi impérative est d'application immédiate en ce compris aux conventions en cours», commence par estimer le Conseil d'Etat. Celle-ci «est applicable non seulement aux situations nées postérieurement à son entrée en vigueur, mais aussi aux effets futurs de situations nées sous l'empire de l'ancienne loi et se produisant ou perdurant sous la nouvelle loi».

Rien dans le Code du logement, par ailleurs, n'interdit que la visite se fasse de manière non contradictoire, celle-ci n'ayant d'autre but que de dresser un constat objectif de l'état de salubrité (ou d'insalubrité) de l'habitation à un moment déterminé. C'est ultérieurement que le propriétaire est autorisé faire valoir ses arguments, lors d'une audition (devant la Direction de l'inspection régionale du logement) dont la procédure est organisée par la réglementation. *In casu*, du reste, le propriétaire a bien fait usage de cette possibilité, ce qui lui a permis de voir l'amende réduite d'ailleurs. Sa requête, partant, est rejetée.

94. Entre autres questions, se posait celle de savoir si les règles de qualité portées par le Code bruxellois du logement étaient bien d'application aux baux *déjà* conclus au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 17 juillet 2003 (ce que contestaient les requérants). Dans la mesure où ledit Code, en son article 3, se réclame explicitement de cette prérogative fondamentale (sans en référer explicitement à l'art. 23 de la Constitution toutefois), les critères de salubrité revêtent un caractère impératif et, partant, sont d'application immédiate, «en ce compris aux conventions en cours», observe le Conseil d'Etat.

Cependant, il y a lieu de souligner que la jurisprudence (flamande) de fond a déjà, et depuis longtemps, élevé les standards régionaux de qualité au rang de règles *d'ordre public* (et non pas «simplement» impératives), pour la raison similaire qu'elles contribuent très officiellement à la mise en œuvre du droit constitutionnel au logement¹. Rappelons cependant que le Code bruxellois n'a *pas* été agrémenté, contrairement à ses homologues wallon² et flamand³, de

1. Voir J.P. Westerlo, 8 janv. 2007, J.P. Zomergem, 24 déc. 2004, Civ. Turnhout, 22 mai 2006, Civ. Turnhout, 31 janv. 2005. Cf. également J.P. Beveren, 28 juin 2005, *Huur*, 2005, p. 222 et J.P. Mol, 17 sept. 2002, *J.J.P.*, 2004, p. 48, note M. DAMBRE.

2. Art. 201 du Code wallon du logement.

3. Art. 20, § 1^{er}, du Code flamand du logement.

sanctions pénales (dont on sait qu'elles confèrent automatiquement le statut d'ordre public aux règles qui les portent).

Sur ce thème, il convient encore de signaler l'enseignement de la Cour de cassation. «En règle, une loi nouvelle s'applique non seulement aux situations qui naissent à partir de son entrée en vigueur mais aussi aux effets futurs des situations nées sous le régime de la loi antérieure, qui se produisent ou se prolongent sous l'empire de la loi nouvelle, pour autant que cette application ne porte pas atteinte à des droits déjà irrévocablement fixés», arrête à cet égard la haute juridiction. Et celle-ci de préciser que, «en matière de conventions, l'ancienne loi demeure applicable, à moins que la loi nouvelle ne soit *d'ordre public* [...]»¹. Justement, le Code bruxellois du logement a été ici déclaré *impératif*, et pas d'ordre public. Pour Yannick Ninane et Cédric Eyben, toutefois, «le principe de survie de la loi ancienne pourrait avoir un résultat choquant dans les cas où la nouvelle loi, d'ordre public *ou impérative*, poursuit un but d'intérêt général [...]», ce qui est bien le cas du Code bruxellois².

Sur cette question, le flou est de mise, on le voit, ce qui fait dire à Sophie Grégoire, commentant cet arrêt, que «le Conseil d'Etat, y rappelle le caractère impératif – d'ordre public devrait-on dire – de l'ordonnance du 17 juillet 2003»³.

95. Pour le surplus, la haute juridiction administrative valide entièrement la procédure de contrôle de la qualité des biens loués menée par la Direction de l'inspection régionale du logement de la Région de Bruxelles-Capitale. Le bailleur n'était pas présent au moment de la visite? Il n'en a pas moins été averti et, au demeurant, a pu présenter ses moyens de défense par après (ce dont il a été tenu – partiellement – compte d'ailleurs). L'amende semble excessive? Elle ne l'est nullement pourtant, eu égard au nombre d'infractions et à leur gravité, de sorte qu'aucune erreur manifeste d'appréciation n'est à relever, pas davantage qu'une violation du principe de proportionnalité⁴.

§ 2. L'arrêt du 5 août 2008⁵

96. Un bailleur poursuit devant le Conseil d'Etat l'annulation du rejet, par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale, de son recours exercé contre une décision d'interdiction immédiate de continuer à mettre le bien en location (pour non-conformité aux règles régionales de salubrité)

1. Cass., 12 févr. 1993, *R.W.*, 1993-1994, p. 20 (souligné par nous).

2. Y. NINANE et C. EYBEN, «Le champ d'application de la loi: panorama et incertitudes», *Le bail de résidence principale*, sous la direction de G. BENOÎT, P. JADOUL *et al.*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 89, souligné par nous.

3. S. GREGOIRE, *o.c.*, p. 38.

4. Voir également C.E. (VI), 12 nov. 2008, Mahnaz, n° 187.854.

5. C.E. (XIII réf.), 5 août 2008, Kolinsky, n° 185.615.

prononcée par la Direction de l'inspection régionale du logement. Il allègue que les lieux loués avaient été abandonnés par le preneur au moment de la visite de contrôle, ce qui doit conduire à ses yeux à l'irrecevabilité de la plainte introduite par celui-ci (malgré que le rapport de la visite fasse état de problèmes de salubrité extrêmement préoccupants). En tout état de cause, la convention a fait l'objet d'une résolution judiciaire.

97. Il est vrai que le bail a été résolu par une décision de la justice de paix, mais la plainte déposée à la Région, rétorque le Conseil d'Etat, est *antérieure* au prononcé de cette décision, tout comme la visite d'inspection a précédé dans le temps la date de prise d'effet de cette résolution. Ensuite de quoi, la circonstance factuelle que le bien n'était plus occupé au jour de la visite est «indifférente». Le départ anticipé du locataire ne saurait empêcher l'établissement d'un constat d'insalubrité, pas davantage qu'il évacue la responsabilité éventuelle du preneur dans la survenance des défauts.

En somme, les exigences de salubrité portées par un Code bruxellois du logement qui reconnaît à tous un droit à un logement décent doivent être, *in casu*, respectées.

SOUS-SECTION 9. LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS

98. Il ne suffit pas d'avoir un toit – fût-il sain – au dessus de sa tête pour habiter au plein sens du terme et s'épanouir dans son lieu de vie; un logement qui, par un déficit d'isolation prononcé par exemple, engloutit à titre de charges une part substantielle des revenus d'un ménage est susceptible d'induire une «précarité énergétique» hautement dommageable. Il n'y a pas que le logement en mauvais état qui constitue un amplificateur de pauvreté (entre autres, par les maladies et autres problèmes de santé qu'il est susceptible d'occasionner à ses occupants); des habitats puissamment énergivores peuvent eux aussi enclencher la spirale de l'exclusion. Il n'est pas rare ainsi, pour certains types de logements (construits le plus souvent à moindre coût), de voir leurs factures de gaz et d'électricité grimper en flèche jusqu'à équivaloir le montant du loyer, ce qui peut paupériser plus encore le ménage, obligé alors de faire des coupes dans d'autres postes du budget (les frais médicaux généralement).

Consciente de la situation, l'Union européenne (Parlement et Conseil) a adopté le 16 décembre 2002 la directive 2002/91/CE relative à la performance énergétique des bâtiments. Celle-ci a été transposée en Région bruxelloise par

ordonnance du 7 juin 2007¹, elle-même mise en œuvre par l'arrêté du Gouvernement du 17 février 2011².

99. Cette importante matière de la performance énergétique des bâtiments fera prochainement l'objet d'une analyse autonome, et approfondie³. Difficile toutefois, au sein de cette étude consacrée aux conditions de mise en location des logements en Région de Bruxelles-Capitale, de passer sous silence les implications pratiques pour le bailleur associées à ces réglementations. C'est que, à côté des prescrits afférents aux installations techniques (chauffage, climatisation) et aux travaux soumis à permis d'urbanisme et/ou d'environnement, la législation P.E.B. comporte également un volet relatif à la *certification*.

Concrètement, toute mise en vente ou en location d'un logement doit dorénavant s'accompagner d'un certificat établissant la performance énergétique du bien convoité⁴. C'est cet aspect qui, sous l'angle locatif exclusivement, sera (succinctement) traité ici.

100. Quel est le but, tout d'abord, recherché par la certification? La correcte information du candidat locataire, tout simplement. Il s'agit de lui permettre d'apprécier, avec autant de fiabilité que possible, le poids pécuniaire global du bien qu'il s'apprête à prendre à bail. Et, accessoirement, on offre ainsi au preneur la possibilité de comparer les charges de l'habitation en question avec celles d'autres biens.

Mais ce n'est pas tout; non content d'informer, le certificat doit également, dans un but cette fois de réhabilitation du bâti, *suggérer*. Dont acte: ce document comprend aussi des «recommandations» concernant l'amélioration de la performance énergétique du bâtiment⁵.

101. Le certificat a une durée de dix ans⁶, pour autant qu'aucune modification des caractéristiques énergétiques de l'habitation individuelle ne soit survenue après la visite du certificateur⁷.

1. Ordonnance du 7 juin 2007 relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments, *M.B.*, 11 juillet 2007.

2. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 févr. 2011 relatif au certificat PEB établi par un certificateur pour les habitations individuelles, *M.B.*, 1^{er} mars 2011.

3. N. BERNARD, «L'impact du certificat de performance énergétique des bâtiments sur la location des logements en Région de Bruxelles-Capitale», *Les baux. Commentaire pratique*, 2012 (à paraître).

4. Art. 18, § 2, al. 1^{er}, de l'ordonnance du 7 juin 2007.

5. Art. 17, § 1^{er}, de l'ordonnance du 7 juin 2007.

6. Art. 17, § 2, de l'ordonnance du 7 juin 2007.

7. Art. 5, § 1^{er}, de l'arrêté du 17 févr. 2011.

Il doit par ailleurs être établi par un «certificateur agréé»¹. Le coût est obligatoirement pris en charge par le bailleur².

102. Quel est le contenu exact des engagements du bailleur au moment de la mise en location? Le certificat, tout d'abord, doit être «disponible»³. A qui en fait la demande, le bailleur fournira copie du document, gratuitement⁴.

Mais, au-delà, le bailleur est chargé de conférer une certaine visibilité au certificat. Ainsi, il est tenu d'indiquer «sans équivoque» la performance énergétique du bien dans toute publicité portant sur ce dernier⁵.

Au moment par ailleurs de conclure la transaction, le bailleur doit s'assurer que les informations portées par le certificat se retrouvent bien dans le contrat de location⁶.

Quid, enfin, si la convention se noue relativement à un bâtiment neuf mais dont le chantier n'est pas encore entièrement terminé (ce qui rend impossible la certification officielle à ce stade)? En ce cas, un «rapport intermédiaire» établi par un conseiller P.E.B. est «réputé suffisant»⁷.

103. A quelles sanctions s'expose le bailleur qui ne présenterait pas le certificat P.E.B.? Il encourt une sanction pénale consistant en un emprisonnement de 8 jours à 12 mois et une amende de 25 à 25.000 euros (ou d'une de ces peines seulement)⁸. À la place, des amendes administratives peuvent être infligées (par Bruxelles-Environnement). Est ainsi passible d'une amende de 62,5 à 625 euros le bailleur qui commettrait la même infraction⁹.

SOUS-SECTION 10. ÉVALUATION¹⁰

104. S'il faut incontestablement saluer l'adoption du dispositif bruxellois de lutte contre l'insalubrité, la lecture du texte de loi n'aura pas manqué, on l'a vu, de soulever certaines interrogations. Toutefois, les enseignements tirés de

1. Art. 18, § 2, al. 2, de l'ordonnance du 7 juin 2007.

2. Art. 18, § 4, 3^o, de l'ordonnance du 7 juin 2007.

3. Art. 18, § 2, al. 1^{er}, de l'ordonnance du 7 juin 2007.

4. Art. 25, § 1^{re}, 2^o, de l'ordonnance du 7 juin 2007.

5. Art. 25, § 1^{re}, 1^o, de l'ordonnance du 7 juin 2007.

6. Art. 25, § 1^{re}, 3^o, de l'ordonnance du 7 juin 2007.

7. Art. 18, § 3, de l'ordonnance du 7 juin 2007.

8. Art. 34, *litt.* h, de l'ordonnance du 7 juin 2007.

9. Art. 32, 13^o, *litt.* h., de l'ordonnance du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, *M.B.*, 24 juin 1999. Voy. également, l'art. 37, § 2 et 3, de l'ordonnance précitée du 7 juin 2007.

10. Librement adapté – et actualisé – de Fr. DEGIVES et N. BERNARD, «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'ULB), 2009, p. 267 et s.

sept années d'application du Code bruxellois du logement comportent d'incontestables éléments d'apaisement. Tout l'intérêt consiste ici à confronter certaines craintes à la réalité sur le terrain.

§ 1. Trop élevées, les amendes administratives?

105. On avait craint, tout d'abord, que la hauteur (potentiellement très élevée) de l'amende dissuade paradoxalement les autorités bruxelloises d'en faire usage. À cet égard, force est de constater que celles-ci font preuve de retenue et de discernement dans l'imposition des amendes, qu'elles modulent en fonction de la gravité du manquement (pour compenser sans doute la rigueur avec laquelle, en revanche, elles appliquent les règles de qualité).

Ainsi, sur plus de 11.000 dossiers traités entre le 1^{er} juillet 2004 (date d'entrée en vigueur du contrôle de qualité) et le 30 juin 2008, près de 600 dossiers ont fait l'objet d'une amende administrative provisoire. L'amende la plus basse correspond au montant minimum prévu par l'ordonnance, soit 3.000 euros, la plus élevée s'élève à 25.000 euros¹. Le montant moyen est de 7.000 euros. Ces amendes sont calculées selon un barème élaboré en interne².

106. Quoi qu'il en soit, la notification d'une amende provisoire a fait réagir de nombreux bailleurs qui, jusque-là, affichaient un mutisme complet. Ce véritable «signal d'alarme» a convaincu, dans de nombreux cas, les bailleurs d'entreprendre les travaux nécessaires. La rapide réaction de nombre de bailleurs a conduit ainsi à une annulation ou à une diminution sensible du montant de l'amende après audition³.

§ 2. Un outil anti-propriétaires, le Code bruxellois du logement?

107. Certains avaient également redouté que le permis de location soit analysé par les propriétaires bailleurs comme un outil purement répressif, qui les aurait alors incités à se retirer du marché de la location (pour réorienter leur investissement sur les places boursières p. ex.⁴). Si les dossiers introduits par

1. On comptabilise une amende par logement. Le bailleur peut donc être frappé de plusieurs amendes concernant plusieurs logements situés dans le même immeuble. Ainsi, un bailleur mettant en location de nombreux taudis a été frappé d'amendes dont le montant total s'élève à 84.000 euros.

2. Les défauts techniques sont, en fonction de leur gravité, assortis d'un montant unitaire de 0, 100, 1.000 ou 3.000 euros, montant dont le total peut encore être majoré en fonction de la nature juridique de l'infraction. À titre d'exemple, un logement interdit à la location par l'Inspection régionale du Logement ou sous le coup d'un arrêté d'inhabitabilité pris par le bourgmestre, verra son amende majorée de 10.000 euros.

3. Dans certains autres cas, en revanche, on a dû constater, dans le chef des bailleurs, une totale absence de responsabilité et de prise de conscience quant aux manquements constatés.

4. Encore que, suivant les moments, la chose ne s'avère pas toujours très indiquée...

les bailleurs dans le cadre des demandes d'attestation et de certificat ont été majoritaires en 2005 et, surtout, en 2006 (fin de la période transitoire de deux ans qui a suivi l'entrée en vigueur du dispositif), cette tendance s'est atténuée en 2007 et inversée en 2008. Depuis 2006, les plaintes et visites d'initiative représentent un volume de 40 % environ des affaires traitées.

Au global, les chiffres attestent à suffisance que le Code du logement est avant tout un outil destiné à améliorer le parc de logement locatif bruxellois, et non un instrument desservant les propriétaires, que du contraire.

§ 3. *Le Code bruxellois du logement, une arme qui se retourne contre les locataires?*

108. De manière générale, toute lutte contre l'insalubrité (qui entraîne la fermeture des biens non conformes) risque de se retourner contre les individus qui sont pourtant frappés au premier chef par le mal-logement, à savoir les locataires défavorisés, financièrement contraints de vivre dans la frange dégradée de l'habitat, ceux-là mêmes que la réglementation est censée protéger. Et ce danger est plus aigu encore lorsque les critères de qualité sont élevés.

109. Dans ce cadre, il semble que la décision – délicate s'il en est – d'interdire le bien à la location ait été appliquée avec parcimonie, dans les cas les plus graves uniquement, c'est-à-dire en présence d'un risque imminent. Ainsi, sur plus de 11.000 dossiers traités au 30 juin 2008, seuls 280 ont donné lieu à une interdiction immédiate d'occuper. Et toutes les fois qu'elle a été prise, cette décision de fermeture – presque – instantanée a été accompagnée du relogement de tous les locataires (même si le point de chute fut parfois, il est vrai, une simple maison d'accueil ou un logement de transit).

Sans doute l'incorporation très opportune d'un assistant social dans les équipes chargées du contrôle sur le terrain n'est-elle pas étrangère à cette heureuse constatation. Participe également à ce résultat l'octroi, dans les cas où les locataires doivent quitter leur habitation suite à une interdiction de location prononcée par l'Inspection régionale du Logement, de cinq points de priorité supplémentaires dans l'optique d'une demande de logement social¹. Joue également un rôle non négligeable à cet égard l'intervention, dans les frais de déménagement ou le montant du nouveau loyer, du Fonds régional de solidarité (en grande partie financé par le produit des amendes).

1. Dans les faits, ces cinq titres de priorité permettent essentiellement de reloger au sein du parc public des ménages de taille modeste, ceux en fait dont la composition de famille correspond à un flat ou à un logement d'une ou deux chambres maximum. Voir *supra* n° 58 et s. pour de plus amples développements.

Notons aussi que, de toute façon, plusieurs de ces logements étaient déjà vides (les occupants ayant préféré prendre les devants) au moment de la décision d'interdiction.

110. La situation est donc, pour l'instant, plutôt rassurante globalement. De l'aveu cependant des autorités régionales, ce relogement systématique ne pourra plus être assuré si le nombre de fermeture de biens venait à enfler significativement.

De manière générale, rappelons que les décisions d'interdiction *immédiate* d'occuper ne peuvent frapper, d'après le Code, que les logements où la sécurité et la santé des occupants sont mises en péril¹. Dans les autres situations d'insalubrité, largement majoritaires heureusement, où les défauts ne sont pas revêtus d'un tel caractère de dangerosité, le bailleur dispose d'un délai de huit mois pour se mettre en règle et effectuer les réparations nécessaires.

Il est encore trop tôt, par conséquent, pour porter un jugement suffisamment étayé et représentatif sur les fermetures de bien (et les relogements subséquents) provoqués par une absence de réaction du bailleur face à cette mise en demeure. Quoi qu'il en soit, plus de 2.500 visites ont été diligentées sur le terrain au 30 juin 2008, et 1.500 mises en demeure adressées. Les premières tendances inclinent cependant à l'optimisme dans la mesure où les logements semblent bien faire l'objet des réfections réclamées.

§ 4. En guise de conclusion

111. Le Code bruxellois du logement est un instrument qui a ceci de particulier que ses dispositions avaient suscité de nombreuses craintes et interrogations *avant même leur entrée en vigueur*. Certaines communes pointaient ainsi le risque d'empiètement des instances bruxelloises sur les pouvoirs du bourgmestre (pris sur la base de la nouvelle loi communale) en matière de lutte contre l'insalubrité ou, plus fondamentalement, redoutaient l'irruption d'un acteur proprement régional dans la politique locale du logement. Pour leur part, les représentants des propriétaires agitaient le spectre d'une chasse aux sorcières, couronnée qui plus est d'amendes au montant exorbitant. Pas en reste, les organisations de locataires prédisaient à l'outil une absence d'effets sur le terrain et, tout à la fois, pointaient le danger de voir des personnes jetées à la rue à la suite de l'application du Code².

1. Art. 13, § 5, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

2. De sorte que l'observateur extérieur ne pouvait plus discerner si le mouvement associatif appelait à une mise en œuvre du mécanisme ou, au contraire, militait en faveur d'un encommissionnement.

112. Sept ans après l'entrée en vigueur du dispositif, force est heureusement de constater que nombre de ces appréhensions sont dissipées. La pratique a montré que la mise en œuvre de normes de qualité pouvait se faire dans le respect des institutions (locales) existantes tout en évitant de brusquer les parties en place. Certes, les logements non conformes ont bel et bien été fermés (et leurs propriétaires soumis à l'amende) mais, à chaque fois, la procédure qui permet aux intéressés de faire valoir leurs objections a été respectée.

Il s'agit fondamentalement, et tel constitue le postulat de l'Inspection régionale du logement tout autant que sa raison d'être, de faire prendre conscience au bailleur des imperfections de l'habitation qu'il propose sur le marché locatif et, par là, de le convaincre de rénover son bien. Seule, essentiellement, l'inertie coupable enclenche la sanction en définitive.

Et, pour faire appliquer celle-ci (interdiction d'occuper), l'administration régionale a pu compter, ce qui n'était pas acquis à l'entame, sur une collaboration avec les communes dont l'intensité est allée croissante. Relogés par ailleurs, les locataires évincés d'un bien non conforme n'ont ainsi pas eu à souffrir de cette «double peine» caractéristique des situations d'insalubrité (non seulement les preneurs endurent des conditions de vie dégradées – à des tarifs prohibitifs souvent – mais ils risquent de se retrouver sur le trottoir à chaque visite d'inspection).

113. Ceci étant dit, l'outil reste encore perfectible, sur le plan de sa lisibilité notamment. Et, surtout, le service régional devra apprendre à gérer son succès afin de ne pas voir son efficacité opérationnelle ralentie et ensevelie sous les demandes. À bien y regarder, il s'agit plus d'un défi et d'une formidable opportunité de développement à saisir que d'un danger.