

Conséquences civiles et administratives du défaut de permis de location

Nicolas BERNARD, Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

Introduction

Soucieux de donner chair au prescrit de l'article 23 de la Constitution qui garantit le droit à un logement *décent*¹, les différents législateurs régionaux ont institué, chacun, un code du logement principalement axé sur la question de la salubrité. Qu'ils se trouvent en Flandre, à Bruxelles ou en Wallonie, les biens proposés à la location sont désormais tenus d'observer strictement une batterie de critères régionaux de qualité, en sus des règles de droit civil déjà existantes en la matière. Pour s'en assurer, ne peuvent plus être introduits sur le marché locatif que les biens disposant d'un label attestant de la conformité des lieux aux normes imposées par le code du logement en question. Seuls, toutefois, le permis de location wallon (portant sur les logements individuels de moins de 28 mètres², les logements d'étudiant ainsi que les bâtiments non initialement destinés à l'habitation mais utilisés comme logement)² et l'attestation de conformité bruxelloise (qui concerne les biens de moins de 28 mètres² et les logements meublés)³ subordonnent véritablement la mise en location du bien à l'obtention préalable d'un brevet de qualité et, à ce titre, méritent leur qualification de *permis* de location. Pour leur part, conçus plutôt comme des instruments probatoires ou de simples documents informatifs destinés à "rassurer" les propriétaires sur l'état de leur bien⁴, l'attestation de conformité flamande (qui couvre l'ensemble du bâti loué) et le certificat de conformité bruxellois (visant tous les logements non assujettis à l'attestation de conformité) servent avant tout à prémunir leurs détenteurs contre une éventuelle amende consécutive à un constat d'insalubrité.

¹ Voy. notamment P. LAMBERT, "Le droit de l'homme à un logement décent", *Rev. trim. D.H.*, 2001, p. 47 et s. et N. BERNARD, "L'effectivité du droit constitutionnel au logement", *Rev. b. dr. const.*, 2001/2, p. 155 et s.

² Art. 9 et s. du Code wallon du logement tel qu'institué par le décret du Parlement wallon du 29 octobre 1998, *M.B.*, 4 décembre 1998, modifiés par le décret du Parlement wallon du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, *M.B.*, 1^{er} juillet 2003.

³ Art. 5 et s. du Code bruxellois du logement tel qu'institué par l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003, *M.B.*, 9 septembre 2003.

⁴ Suivant l'explication officielle qu'en donne le Commentaire des articles du Code bruxellois du logement (*Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 14).

L'objectif poursuivi par le présent article n'est pas d'assurer une description exhaustive des différentes versions régionales du permis de location. Cette entreprise ayant déjà été menée⁵, il a semblé davantage fécond d'éprouver la compatibilité de la réglementation régionale relative au permis de location avec diverses autres normes, dont la loi — fédérale — sur le bail de résidence principale. Quelles conséquences civiles (sur le contrat de bail) et administratives (sur l'action du bourgmestre) engendre, dit autrement, l'absence d'un permis de location ? Et l'ampleur éventuelle de ces conséquences n'a-t-elle pas pour effet d'ériger implicitement le permis de location en condition supplémentaire de mise en location, matière réservée pourtant au législateur fédéral ? Telles sont les différentes questions qu'instruira, dans cet ordre, la présente étude, animée du souci de débrouiller un écheveau normatif passablement intriqué (un "labyrinthe de Minos", risque un auteur⁶).

I. Conséquences civiles du défaut de permis de location

Si les différents textes régionaux relatifs au permis de location prévoient bien des sanctions pénales, ils restent totalement muets sur les conséquences *civiles* à associer à l'inobservation du code. Et le fait n'a rien d'illogique, que contraire. Comment une norme de niveau *régional* pourrait-elle se montrer plus diserte sur la question sans excéder la compétence de son auteur puisque la matière du bail est du ressort de l'autorité fédérale⁷ ? Il convient donc, afin de cerner les effets induits par l'absence de permis sur l'exécution du contrat de bail, de se tourner vers les principes généraux du droit commun. Telle est, du reste, la voie qu'a indiquée expressément la section de législation du Conseil d'État, évoquant, à propos des critères régionaux de qualité, "les sanctions de

⁵ Sur le permis wallon, voy. notamment L. THOLOMÉ, "La qualité de l'habitat à travers le Code wallon du logement : un premier état des lieux", *Redrim.*, 2001, p. 38 et s. et N. BERNARD, "Le permis de location", *Les Baux. Commentaire pratique*, Diegem, Kluwer, supplément n°16 (novembre 2003), p. I.8.4-1 et s. Sur le permis bruxellois, voy. entre autres Fr. LAMBOTTE, "L'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement : de l'obligation de louer un logement décent au droit de gestion publique", *Amén.*, 2004/2, p. 86 et s. et N. BERNARD, "Regard critique et comparatif sur le Code bruxellois du logement", *Échos log.*, 2003, p. 158 et s. Sur le permis flamand, voy. par exemple M. DAMBRE, "Over huurgenot en wonigkwaliteit", *Overeenkomstenrecht*, XXVIste postuniversitaire cyclus Willy Delva 1999-2000, Antwerpen, Kluwer, 2000, p. 269 et s. et M. DAMBRE, "Enkele aspecten van woningkwaliteitsregelingen", *Redrim.*, 2001, p. 121 et s.

⁶ M. DAMBRE, "De geldingskracht van gewestelijke en gemeentelijke reglementen m.b.t. de woningkwaliteit", note sous Civ. Gand, 14 mars 1997 et 20 juin 1997, *Redrim.*, 1999, p. 105, traduit par nous.

⁷ Voy. notamment 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.

nature civile qu'il appartient au juge de prononcer en application du droit commun, dans le cas de violation de ces dispositions"⁸. Une interrogation s'impose cependant en amont de cette réflexion : de quel statut relève le permis de location ?

1. Statut du permis de location

Suivant l'enseignement de la Cour de cassation, une loi est d'ordre public lorsqu'elle touche aux intérêts essentiels de l'État 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 eux⁹. À cette aune, la réglementation relative au permis de location peut raisonnablement se voir assigner un caractère d'ordre public¹⁰. L'objectif poursuivi par le Code wallon du logement, dont le permis de location est la pierre d'angle, n'est-il pas expressément de mettre en œuvre "le droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles" (art. 2) ? Et les taudis, par ailleurs, ne représentent-ils pas une menace préoccupante à la fois pour la santé et la sécurité publiques¹¹ ? À titre de comparaison, le label d'ordre public ne coiffe *pas* les dispositions de la loi du 20 février 1991 sur les baux de résidence principale, laquelle législation vise avant tout à protéger les intérêts privés des bailleurs et, principalement, des locataires, même si le point est sujet à controverse¹². La jurisprudence, en tout

⁸ Projet de loi modifiant certaines dispositions en matière de baux, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1996-97, avis du Conseil d'État du 23 septembre 1996, n°717/1, p. 24.

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

¹⁰ Cf. L. THOLOMÉ, "Les effets sur le plan civil de l'absence d'un permis de location", obs. sous J.P. Wavre, 30 décembre 1999, *Échos log.*, 2000, p. 93.

¹¹ En revanche, les normes de qualité régionales ne semblent pas, en soi, pouvoir être créditées du même statut d'ordre public, même si certains sont d'avis d'étendre le caractère d'ordre public aux articles 3 à 8 du Code wallon du logement (relatifs aux critères de salubrité des logements) ainsi qu'à l'arrêté du gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère amélioré ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi de subventions, *M.B.*, 13 mars 1999 (cf. L. THOLOMÉ, *ibid.*, p. 94).

¹² De l'avis de certains magistrats, les normes en matière de salubrité, même lorsqu'elles sont étrangères au permis de location (comme, en l'espèce, la loi sur les baux de résidence principale), touchent *par hypothèse* à l'ordre public. "L'ordre public et l'intérêt social commandent [dans un contexte d'insalubrité] la sanction de la nullité absolue, la plus efficace compte tenu des intérêts à protéger et du milieu où elle s'opère", note par exemple le juge de paix de Grâce-Hollogne (J.P. Grâce-Hollogne, 10 octobre 2000, *Échos log.*, 2001, p. 14). Certains auteurs reprochent donc avec virulence au législateur de 1991 de n'avoir point attaché un caractère d'ordre public à la disposition relative à l'état du bien loué. "N'est-il pas enfin choquant", s'insurge Paul Alain Foriers, "que l'article 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

cas, embrasait résolument. "La disposition régionale qui impose un permis de location préalable est une norme à laquelle il convient de reconnaître un caractère d'ordre public, puisqu'elle touche à la défense d'un intérêt d'ordre général", reconnaît le juge de paix de Wavre¹³, suivi en cela par le juge de paix de Tournai¹⁴. Dans une autre espèce, ce dernier enchérit : "l'objectif du législateur wallon est de protéger les locataires", ceux-là mêmes qui "vivent souvent dans des logements qui sont soit des taudis, soit trop exigus, soit dangereux pour leur santé et leur sécurité"¹⁵ Par ailleurs, "ce caractère [d'ordre public] peut d'autant moins être contesté que le non respect [du décret] est sanctionné pénalement", appuie le juge de paix de Wavre, saisi ultérieurement d'un litige similaire¹⁶. Relevant, enfin, de la "dignité humaine"¹⁷, c'est parfois même en vertu d'une simple pétition de principe dépourvue de justification explicite que le permis de location reçoit ce statut d'ordre public¹⁸. Et, en bonne logique, l'attestation de conformité flamande se voit estampillée du même sceau d'ordre public¹⁹.

2. Sanction civile attachée au défaut de permis de location

Quel sort la jurisprudence réserve-t-elle à un contrat de bail portant sur un bien dénué de permis de location, attendu que la matière relève de l'ordre public ? Invariablement, la convention se verra frappée de *nullité*, sur pied du droit commun. C'est que 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. C'est à cette conclusion, du reste, qu'ont abouti les décisions de justice recensées sur le

respect de la dignité humaine et par la sécurité et la salubrité des logements ?" (P.A. FORIERS, "État du bien loué et bail à la rénovation, loyer et charges, garantie locative, cession et sous-location et transmission du bien loué", *La nouvelle réglementation des baux à loyer*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 80).

¹³ J.P. Wavre, 30 décembre 1999, *Échos log.*, 2000, p. 92, obs. L. THOLOMÉ et *Redrim.*, 2000, p. 87, note B. HUBEAU.

¹⁴ J.P. Tournai, 4 septembre 2001, *Échos log.*, 2002, p. 117 et J.L.M.B., 2002, p. 513.

¹⁵ J.P. Tournai, 3 janvier 2001, *Échos log.*, 2001, p. 82.

¹⁶ Cf. J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Échos log.*, 2001, p. 80.

¹⁷ J.P. Grâce-Hollogne, 10 octobre 2000, *Échos log.*, 2001, p. 14 et s.

¹⁸ J.P. Namur I, 10 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 119. Voy. également J.P. Bruxelles VI, 15 avril 2000, *Redrim.*, 2001, p. 118, note M. DAMBRE.

¹⁹ J.P. Saint-Trond, 12 avril 2001, *T. Huur*, 2002, p. 139 et *Échos log.*, 2002, p. 204.

sujet (voy. *infra*). S'agissant de dispositions d'ordre public, cette nullité sera *absolue*. C'est-à-dire que l'action en nullité peut être intentée par toute personne justifiant d'un intérêt légitime, afin que l'ordre public soit rétabli le plus rapidement possible. Elle peut donc être également soulevée d'office par le juge, qui dérogerait par là au principe dispositif²⁰. On le voit, l'interférence entre droit régional et droit civil est patente. Du reste, le Ministre de la Justice de l'époque l'avait annoncé sans détour lors des travaux préparatoires de la loi du 13 avril 1997 vouée à modifier la loi sur les baux de résidence principale : "Parallèlement aux dispositions en projet, les dispositions d'ordre public promulguées par les régions [...] pourront produire leurs effets, conformément au droit commun en la matière, sur les relations contractuelles nouées entre les parties"²¹.

Certains auteurs, toutefois, ont cru pouvoir faire application de l'article 1722 du Code civil relatif à la perte de la chose louée en cas de méconnaissance par le bien des standards régionaux de qualité²². Le Code bruxellois du logement prévoit lui-même que la mise en demeure — de faire les travaux de régularisation — adressée par les autorités régionales au bailleur pris en défaut de permis de location doit se faire "sans préjudice de l'article 1722 du Code civil" (art. 13, §3, al. 1er). La disposition en question, quoi qu'il en soit, établit que la perte totale de la chose louée entraîne la résiliation du bail de plein droit et que, dans l'hypothèse d'une perte partielle, le preneur peut, suivant le cas, demander une diminution de loyer ou la résiliation du bail. "Dans l'un et l'autre cas, il n'y a lieu à aucun dédommagement", prend soin d'ajouter le prescrit légal. La notion de "perte", par ailleurs, englobe les destructions matérielles mais également l'impossibilité *juridique* de continuer à faire jouir le locataire du bien loué à la suite, par exemple, d'un acte posé par les autorités²³. Dans ce cadre, le retrait du permis de location pourrait éventuellement être assimilé à une perte juridique dès lors que certaines décisions de fermeture du bien par le bourgmestre l'ont déjà été²⁴. Pareille interprétation, néanmoins, fait bon marché de la condition générale qui

²⁰ La nullité, toutefois, ne sera pas automatique pour les parties. Seul le juge est habilité à prononcer la sanction.

²¹ Projet de loi modifiant certaines dispositions en matières de baux, rapport fait au nom de la Commission de la Justice par Renaat Landuyt, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1996-1997, n°717/7, p. 24.

²² Voy. P. DE SMEDT, "De staat van de huurwoning en de renovatiehuurovereenkomst na de wet van 13 april 1997", *Bijzondere overeenkomsten. Grondige studies. Het gewijzigde Woninghuurrecht*, sous la direction de M. Dambre et B. Hubeau, Anvers, Kluwer, 1997, n°95.

²³ Cf. L. HERVE, "Durée du bail - Extinction du bail", *Les Baux. Commentaires pratiques*, Diegem, Kluwer, p. 1.2.2 - 35.

²⁴ Cf. B. LOUVEAUX, *Le droit du bail. Régime général*, Bruxelles, De Boeck Université, 1993, p. 392.

gouverne l'application de l'article 1722 du Code civil, à savoir la présence d'un "cas fortuit". Cette disposition, en fait, n'est qu'une déclinaison de la théorie des risques, ce qui explique qu'aucune indemnité ne puisse être postulée dans pareille hypothèse. Tout autre, cependant, est la situation où la perte de la chose louée résulterait non plus d'un événement extérieur aux parties mais bien de la faute d'un des contractants, comme celle du bailleur qui aurait négligé de solliciter le permis de location (auquel cas, dans le cadre du droit commun, c'est l'article 1741 du Code civil qui trouverait à s'appliquer). L'évocation, par le Code bruxellois du logement, de l'article 1722 du Code civil signifie probablement que la mise en demeure adressée au bailleur est appelée à perdre son fondement dans l'hypothèse où la contradiction aux normes bruxelloises devrait être imputable à un cas fortuit, ce que ne permettent malheureusement pas de confirmer les travaux préparatoires, muets sur ce point. Une certaine jurisprudence, néanmoins, tend à rapprocher du cas fortuit certaines décisions administratives, comme l'arrêté du bourgmestre décrétant l'inhabitabilité des lieux, privant par là le locataire de toute indemnité²⁵. Critiquable en ce qu'elle occulte le fait générateur du départ forcé du locataire (la faute du bailleur en l'espèce, qui ne s'est pas enquis du permis de location), cette décision a logiquement subi les foudres de la doctrine²⁶.

3. Conséquences de la nullité absolue

a) restitution des loyers perçus

Quel effet aura la décision de nullité sur le contrat de bail relatif à un bien dépourvu de permis de location ? Nul, le contrat l'est non seulement pour l'avenir mais aussi pour le passé. Frappée par une nullité rétroactive, la convention est censée n'avoir jamais existé. Parce qu'elle repose sur l'idée qu'il a manqué un élément essentiel à la conclusion du contrat, la nullité cherche à réparer les conséquences d'un acte qui n'aurait jamais dû avoir lieu. La nullité *ex tunc* (ou *ab initio*) implique donc que les choses soient remises dans leur pristin état, et les parties replacées dans leur situation initiale. Appliqué au domaine du logement, cette règle suppose le remboursement au preneur des loyers indûment perçus par le bailleur. En retour, celui-ci jouira d'une indemnité d'occupation destinée à compenser l'avantage dont a bénéficié le locataire, en

²⁵ J.P. Charleroi, 20 mars 2000, *Échos log.*, 2003, p. 76. Voy. en sens inverse J.P. Mol, 17 septembre 2002, *J.J.P.*, 2004, p. 48 où, là, l'arrêté d'inhabitabilité a entraîné la nullité absolue du contrat.

²⁶ Cf. L. THOLOMÉ, note sous J.P. Charleroi, 20 mars 2000, *Échos log.*, 2003, p. 77.

termes d'hébergement, durant l'exécution du contrat annulé. Qu'en est-il dans la pratique ? Faisant application de ces différents principes, les juges de paix de Wavre²⁷ et de Gand²⁸ ont, dans la foulée de l'annulation d'un bail dépourvu de permis de location, ordonné la restitution intégrale des loyers. Considérant pour sa part que "la condition du propriétaire n'est guère plus aisée que celle des occupants" et que le bailleur "pâtît des conséquences d'un investissement catastrophique dépassant ses facultés", le juge de paix de Grâce-Hollogne a refusé le remboursement du loyer à des preneurs qui n'avaient versé que quatre termes de loyer seulement sur les seize mois d'occupation et, par leur inaction, "ont trop passivement fait courir à une enfant des dangers sérieux"²⁹. Enfin, la décision d'imposer la restitution des loyers peut également être adossée sur les articles 42 et 43bis du Code pénal, relatifs à la confiscation spéciale des avantages patrimoniaux tirés de l'infraction (la mise en location d'un bien dépourvu d'attestation de conformité étant, en effet, érigée par les codes régionaux du logement en infraction pénale). "Cet avantage patrimonial doit être saisi en vue de rétablir l'équilibre social perturbé", dicte ainsi le tribunal civil de Gand. "Il serait inadmissible que le prévenu soit condamné mais demeure en possession du gain qu'il a tiré de son méfait"³⁰.

Non content de rembourser les loyers perçus, le propriétaire est parfois tenu, dans l'hypothèse où il aurait commis une *faute* lors de la conclusion du contrat, d'*indemniser* son preneur, sur pied de l'article 1382 du Code civil. Le bailleur devra alors dédommager le locataire en lui versant des indemnités destinées à réparer l'intégralité du préjudice subi. À cet égard, l'absence de demande de permis de location pourrait s'assimiler à une négligence ou à une volonté coupable de la part du propriétaire. Partant, le locataire qui se voit obligé de quitter les lieux suite au défaut de permis de location devrait être admis à postuler des dommages et intérêts, afin de couvrir une série de frais, inhérents par exemple au déménagement, à l'installation dans la nouvelle habitation, à la contrainte de faire face à un loyer plus élevé, etc. À titre d'illustration, relevons que le juge de paix de Wavre a accordé à un locataire bénéficiant d'une résolution du contrat aux torts du bailleur (pour défaut de permis) une indemnité en équité de 30.000 Bef (± 750 ?)³¹. Dans une espèce

²⁷ J.P. Wavre, 30 décembre 1999, *Échos log.*, 2000, p. 91 et s, obs. L. THOLOMÉ.

²⁸ J.P. Gand, 29 mai 1998, *T.G.R.*, 1999, p. 153, J.P. Gand, 13 février 1998, *T.G.R.*, 1999, p. 156 et J.P. Gand, 16 janvier 1998, *T.G.R.*, 1999, p. 160.

²⁹ J.P. Grâce-Hollogne, 10 octobre 2000, *Échos log.*, 2001, p. 14.

³⁰ Civ. Gand, 14 janvier 2003, *Échos log.*, 2003, p. 83.

³¹ J.P. Wavre, 17 juin 1999, inédit, R.G. n°99/A/641, cité par L. THOLOMÉ, "La nullité d'un bail en l'absence d'un permis de location", obs. sous J.P. Grâce-Hollogne, 23 juin 2000, *Échos log.*, 2001, p. 17. Dans ce jugement, rendu par défaut du propriétaire, le magistrat n'a pas prononcé la nullité du bail et a préféré opter pour la résolution du contrat aux torts du bailleur.

similaire, ce montant a été diminué de moitié par le même magistrat. C'est que, là, le contrat venait de toute façon à expiration dix mois plus tard, la résolution n'obligeant finalement le preneur qu'à *anticiper* un déménagement par ailleurs prévisible³².

b) versement d'une indemnité d'occupation

Les juges font volontiers droit à l'indemnité d'occupation réclamée par le bailleur et censée représenter le profit que le locataire a pu tirer de la jouissance des lieux. Cette obligation de restitution peut aussi, en raison de la destruction rétroactive du contrat, s'appuyer sur la théorie de l'enrichissement sans cause développée par l'article 1376 du Code civil. Ce dont a fait usage, du reste, le juge de paix de Namur, qui a estimé que "l'occupation (devenue gratuite suite à la nullité qui frappe le bail) ne repose sur aucune base juridique". Autrement dit, le locataire "occupait les lieux depuis plusieurs années sans titre ni droit"³³. 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. À 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 péril³⁴ ?

S'agissant d'un profit immatériel, il est difficile de quantifier précisément l'avantage dont a pu jouir le locataire. En effet, "on imagine mal comment le preneur pourrait restituer la jouissance qu'il a eue de la chose", observe le tribunal civil de Nivelles³⁵. Soulignons tout d'abord que les contrats de bail prévoient souvent, eux-mêmes, le versement d'une telle indemnité, qu'ils prennent soin de chiffrer. Toutefois, on ne saurait s'en tenir à cette solution, le montant conventionnellement déterminé ne pouvant, en effet, lier le juge. Comment, dès lors, la jurisprudence parvient-elle à évaluer la compensation ? Pour certains magistrats, le calcul est simple : le bénéfice du preneur correspond mathématiquement à la somme des loyers qu'il a versés, sans considération d'aucun autre argument, comme la situation de dégradation du bien, par exemple. Ainsi, le tribunal civil de Gand a décidé d'assortir la nullité

³² J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Échos log.*, 2001, p. 80.

³³ J.P. Namur I, 10 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 119. "Le fait que l'appauvrissement [du bailleur] 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".

³⁴ Voy. également M. DAMBRE, "De elementaire vereisten van veiligheid, bewoonbaarheid en gezondheid en de bewijskracht van het administratief technisch verslag", note sous Civ. Gand, 24 septembre 1999, *Redrim.*, 2000, p. 46.

³⁵ Civ. Nivelles, 27 octobre 2000, *Le Cri*, février 2001, n°251, p. 7.

d'une indemnité d'occupation exclusivement basée sur "le loyer convenu", et ce en dépit du — très — mauvais état du logement (délabrement général, humidité, installation électrique inadaptée et dangereuse)³⁶. De la même manière, observant que le locataire "n'a jamais formulé la moindre plainte [avant le mois précédant son départ] et a toujours payé ses loyers sans réserve", le juge de paix de Wavre a décidé de fixer l'indemnité d'occupation *au montant du loyer*, repoussant l'argument du locataire suivant lequel cette compensation devait être diminuée "compte tenu de l'état du bien"³⁷. Épinglons enfin cette décision analogue prononcée par le juge de paix de Bruxelles à propos de l'ordonnance du 15 juillet 1993 sur les meublés, considérée comme l'ancêtre du permis de location bruxellois actuel³⁸. Au motif que la locataire "ne s'est jamais plainte, *in tempore non suspecto*, de l'existence de vices susceptibles de troubler sa jouissance paisible des lieux loués", le magistrat estime qu'il "ne peut être contesté que la locataire ne subit aucun préjudice résultant de la violation de l'ordonnance". Partant, le juge met à la charge du preneur une indemnité d'occupation dont le montant correspond intégralement à celui du loyer fixé contractuellement par les parties³⁹.

Ces décisions de justice semblent cependant faire une application exagérément stricte du principe de la réparation compensatoire. La solution la plus équitable consisterait plutôt, à notre estime, à *moduler le dédommagement*, en fonction du degré d'insalubrité du bien et de l'ampleur des manquements du propriétaire, comme le fait par exemple le juge de paix de Grâce-Hollogne⁴⁰. Le solde (c'est-à-dire la différence entre les loyers restitués au preneur et l'indemnité d'occupation par lui versée) servira tout naturellement à réparer le locataire des troubles de jouissance qu'il a subis⁴¹. De la sorte, l'on n'aurait plus guère de dissemblances, en termes d'implications matérielles pour le locataire, entre l'annulation du bail et sa résolution accompagnée de dommages et intérêts⁴². Louons à cet égard la décision

³⁶ Civ. Gand, 24 septembre 1999, *Redrim.*, 2000, p. 46, note M. DAMBRE. En l'espèce, le mauvais état de l'habitation était fondé sur un rapport — non contradictoire — établi par un fonctionnaire de la Communauté flamande.

³⁷ J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Échos log.*, 2001, p. 80.

³⁸ Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 1993 concernant les normes de qualité et de sécurité de logements meublés, *M.B.*, 2 septembre 1993.

³⁹ J.P. Bruxelles VI, 15 avril 2000, *Redrim.*, 2001, p. 118, note M. DAMBRE.

⁴⁰ Voy. par exemple J.P. Grâce-Hollogne, 23 juin 2000, *Échos log.*, 2001, p. 17.

⁴¹ Voy. J.P. Saint Josse-ten-Noode, 29 mai 1996, *Échos log.*, 1997, p. 14.

⁴² 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.).

équilibrée du juge de paix de Namur qui, suite aux troubles de jouissance subis par le preneur (inondations à répétition), a fixé la réparation compensatoire à *la moitié* du montant des loyers⁴³. Dans la ligne, saluons l'habitude prise par le tribunal civil de Nivelles de fixer l'indemnité d'occupation "en tenant compte de l'état du bien"⁴⁴. Cette stratégie devrait avoir pour heureuse conséquence de ramener l'indemnité à de plus raisonnables proportions. Tout comme d'ailleurs la décision de certains magistrats, tel le juge de paix de Tournai, qui non seulement tempèrent la somme compensatoire en fonction du degré de dégradation du logement, mais décident également de réduire le loyer (contractuellement fixé par les parties) lorsque celui-ci est jugé "excessif"⁴⁵. En tout état de cause, le magistrat peut aller jusqu'à refuser le droit à l'indemnité d'occupation à titre de sanction, dans le chef du bailleur, de la méconnaissance d'une disposition légale d'ordre public⁴⁶.

c) devenu sans objet, le contrat de bail n'appelle plus aucune exécution

Au-delà de la restitution des loyers et du versement de l'indemnité d'occupation, toute demande — qu'elle émane du propriétaire ou du locataire — fondée sur un bail déclaré nul doit être rejetée, même d'office par le juge. Ainsi un bailleur qui, au mépris d'un règlement de police de la ville de Gand en matière de prévention d'incendie notamment, n'en continuait pas moins à mettre en location des chambres d'étudiant, a-t-il vu son action en paiement d'arriérés de loyer sans coup férir repoussée, tout en étant astreint par contre à restituer au locataire les deux mois de loyer déjà perçus⁴⁷. De même, a été

⁴³ J.P. Namur I, 10 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 119. L'indemnité s'élève à 4.750 Bef par mois ($\pm$ 118 ?). Dans son calcul, le magistrat a cependant écarté les nuisances sonores provoquées par les clients de l'établissement commercial exploité par le bailleur au rez-de-chaussée de l'immeuble. En effet, cette circonstance ne pouvait pas être ignorée du locataire au moment de la signature du bail.

⁴⁴ "La jouissance [que le preneur] a eue de la chose sera remplacée par une indemnité d'occupation que le juge fixera en tenant compte de l'état du bien". Civ. Nivelles, 27 octobre 2000, *Le Cri*, février 2001, n°251, p. 7. Voy. également J.P. Mol, 17 septembre 2002, *J.J.P.*, 2004, p. 48.

⁴⁵ J.P. Tournai, 4 septembre 2001, *Échos log.*, 2002, p. 117. En l'espèce, la somme a été plafonnée à 5.000 Bef par mois (125 ?), alors que le loyer s'élevait, lui, à 8.750 Bef mensuels (217 ?), compte non tenu par surcroît d'une provision pour charges communes de 1.200 Bef par mois (30 ?).

⁴⁶ B. LOUVEAUX, *Le Code bruxellois du logement et l'agent immobilier*, Cours de formation des agents immobiliers, Bruxelles, Confédération des immobiliers de Bruxelles, 2004, p. 30.

⁴⁷ J.P. Gand, 14 mars et 20 juin 1997, *Redrim.*, 1999, p. 102, note M. DAMBRE. En l'espèce, le magistrat a considéré que le contrat contenait une cause illicite (*cf.* les articles 1131 et 1133 du Code civil). Sur cet arrêt, voy. L. THOLOMÉ, "Les effets sur le plan civil...", *op. cit.*, p. 93.

débouté de sa demande de récupération des loyers en retard le propriétaire d'une habitation dépourvue de permis de location⁴⁸.

En sens inverse, notons que les demandes du *locataire* qui excéderaient la restitution des loyers (éventuellement associée à des dommages et intérêts) connaissent le même sort que celui qui est réservé aux requêtes du bailleur. Ainsi, comme on le verra en détail plus loin, la nullité — absolue — d'un bail portant sur un logement dénué de permis retire au preneur la possibilité légale de se maintenir dans les lieux (moyennant réfection du bien par le bailleur et, éventuellement, ristourne sur le loyer). Devenue sans objet, la convention locative ne saurait donc appeler encore une quelconque exécution contractuelle.

4. Érosion de la protection du locataire ?

a) suppression de toute liberté de choix dans le chef du locataire

Les divers éléments développés ci-dessus inclinent à penser que les réglementations régionales relatives au permis de location se situent en retrait, du point de vue de la protection du locataire, par rapport à la loi fédérale du 20 février 1991 relative aux baux de résidence principale⁴⁹. Imprécise, la "loi Wathelet" a longtemps prêté à confusion en ce qui concerne le régime de sanctions attaché à la violation de ses dispositions (nullité ? exécution forcée ?). Amendée en 1997⁵⁰, la législation confère désormais au preneur confronté à un problème d'insalubrité une double possibilité : soit exiger du propriétaire l'exécution des travaux (agrémentée éventuellement d'une diminution de loyer en attendant celle-ci), soit demander la résolution du contrat avec dommages et intérêts⁵¹. En aucun cas donc, le bailleur ne saurait imposer au locataire l'une ou l'autre de ces solutions⁵².

À titre de comparaison, le Code wallon du logement ne laisse guère de choix au preneur, dès lors que l'absence du permis de location rend immanquablement le contrat nul et ce, quand bien même le bien répondrait

⁴⁸ J.P. Tournai, 4 septembre 2001, *Échos log.*, 2002, p. 117. Sur le problème du non paiement des arriérés de loyer, voy. également J.P. Gand, 6 juin 1997, *T. Huur.*, 1997-1998, p. 214, note C. VAN DER ELST.

⁴⁹ Loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991.

⁵⁰ Loi du 13 avril 1997 modifiant certaines dispositions en matières de baux, *M.B.*, 21 mai 1997.

⁵¹ Art. 2 de la loi du 20 février 1991, al. 4 et 5 nouveaux.

⁵² On se tournera, pour le surplus, vers J. VANKERCKHOVE et M. VLIES, "Commentaires législatifs : loi du 13 avril 1997 modifiant certaines dispositions en matières de baux", *J.T.*, 1997, p. 593 et s. et N. BERNARD, "L'état du bien loué", *Les Baux. Commentaires pratiques*, Diegem, Kluwer, 2001, p. I.8.1 et s.

intégralement aux normes fédérales de qualité. Le locataire d'un bien visé par le permis ne dispose donc plus de cette précieuse possibilité de se maintenir dans les lieux tout en exigeant une remise en état du bien; désormais, il *doit* partir. Et si le preneur n'est plus fondé à réclamer l'exécution en nature, c'est notamment parce qu'en l'absence du permis de location, le magistrat n'examine pas plus avant la conformité du bien aux règles matérielles de salubrité. "La nullité dont le contrat est de la sorte frappé a en effet pour conséquence de priver le locataire de son droit à la jouissance du bien", note sans aucune équivoque possible le juge de paix de Tournai, qui précise que le preneur "est, par conséquent, condamné à libérer [le bien] endéans le mois de la signification du présent jugement, sous peine de s'en faire expulser"⁵³. Radicale, cette nullité annihile donc dans le chef du preneur la faculté de recourir à la loi sur les baux de résidence principale pour aménager la situation existante. "Il convient d'écarter toutes considérations étrangères audit décret", tranche laconiquement le juge de paix de Wavre⁵⁴. Certes, le locataire peut bénéficier d'une compensation financière à la faveur de son éviction (pour peu naturellement que le magistrat veuille bien moduler l'indemnité d'occupation en fonction du mauvais état du bien, sans préjudice des éventuels dommages et intérêts). Compte tenu, toutefois, de la hausse — exponentielle — des loyers dans le secteur privé conjuguée à la saturation du parc public, ce dédommagement risque de s'avérer insuffisant pour briguer un logement d'un standing équivalent à l'ancien (pour peu que l'on puisse parler de "standing" à propos d'un bien insalubre...)⁵⁵.

En outre, la législation relative au permis de location est unanimement déclarée d'*ordre public* par la jurisprudence (voy. *supra*). La réglementation requiert donc que l'on confère à la nullité un caractère absolu, empêchant par là toute confirmation par le preneur⁵⁶. Celui-ci n'a donc d'autre possibilité que d'évacuer, incontinent, les lieux quand bien même il désirerait malgré tout y

⁵³ J.P. Tournai, 4 septembre 2001, *Échos log.*, 2002, p. 117.

⁵⁴ J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Échos log.*, 2001, p. 80.

⁵⁵ Sur cette question, voy. notamment N. BERNARD, "Clefs pour appréhender la crise du logement à Bruxelles", *Échos log.*, 2004, p. 197 et s. Voy. également N. BERNARD et W. VAN MIEGHEM (dir.), *La crise du logement à Bruxelles. Problème d'accès et/ou de pénurie ?*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

⁵⁶ De manière générale, la renonciation à la nullité (relative) ne peut se faire, précise le tribunal civil de Gand, que lorsqu'un preneur, non contraint par une situation socio-économique défavorable, opte volontairement pour une habitation ne respectant pas les conditions de salubrité (Civ. Gand, 24 septembre 1999, *Redrim.*, 2000, p. 46, note M. DAMBRE). Dès lors que c'est poussés par la contrainte matérielle qu'ils en viennent, la plupart du temps, à s'installer dans des logements disqualifiés, les démunis ne sauraient nullement être tenus, dans ce cadre, pour "consentants".

demeurer⁵⁷. Le juge (de paix) lui-même, tenu de soulever d'office la nullité, ne bénéficie que d'un pouvoir d'appréciation marginal. 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 logement⁵⁸.

b) deux logiques qui se rencontrent imparfaitement

Alors que la loi du 20 février 1991 promeut les baux de longue durée (neuf ans) de manière à installer les locataires dans une certaine stabilité, la réglementation wallonne plafonne la durée du permis à cinq ans, contre six à Bruxelles. Que se passera-t-il dès lors si le propriétaire, pour quelque raison que ce soit, n'obtient pas le renouvellement du permis ? Le locataire sera-t-il contraint de quitter prématurément les lieux, alors même qu'il dispose d'un bail de neuf ans ? Cette dernière anomalie résume à elle seule les difficultés et les incohérences normatives résultant de la coexistence de deux niveaux de pouvoir chargés de réglementer un même domaine, l'habitat, sous des angles différents. Inspiré par une logique différente (la salubrité) que celle qui a présidé à l'adoption de la loi du 20 février 1991 (la protection des locataires), les différents codes régionaux pourraient bien avoir introduit dans la matière une certaine régression sociale. Et ce, sans craindre de contredire les louables ambitions dont ils ornent eux-mêmes leur fronton (à savoir, en substance, la généralisation du progrès social par l'assainissement du cadre de vie). S'il constitue une incontestable initiative stimulante, le permis de location n'en risque donc pas moins de sanctionner, en bout de chaîne, le locataire. Sans contredit, la lutte contre cette véritable atteinte à la dignité humaine que représente l'insalubrité ne saurait souffrir aucune rémission, mais elle doit impérativement s'adjoindre des mesures d'accompagnement et de relogement opérationnelles à l'usage du locataire, lesquelles sont insuffisantes pour l'heure⁵⁹. Dans le cas contraire, elle pourrait bien avoir pour fâcheux effet adjacent de pénaliser les personnes défavorisées, celles-là même précisément qui sont déjà touchées au premier chef par la mauvaise qualité des logements. Il convient dès lors d'empêcher, autant que faire se peut, l'application de cette "double peine". À défaut de quoi, serait gravement mis en péril, entre autres, le principe de *standstill*, qui interdit aux pouvoirs publics d'aller à rebours des

⁵⁷ Cf. J.P. Wavre, 30 décembre 1999, *Échos log.*, 2000, p. 91 et s, obs.

⁵⁸ Voy., par exemple, J.P. Namur I, 10 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 119.

⁵⁹ Voy., pour la situation bruxelloise, N. BERNARD, "Le Code bruxellois du logement", *J.J.P.*, janvier-février 2004, p. 22 et s.

garanties sociales déjà octroyées et de raboter le niveau de protection atteint précédemment⁶⁰.

Au minimum, il convient de relever la contradiction qui consiste, pour une autorité comme la Région, à exercer une influence aussi décisive sur une matière (le contrat de bail) qui ne lui est *pas* dévolue, réservée qu'elle est à un *autre* niveau de pouvoir⁶¹. Voilà en tout cas un des derniers pans de compétence en matière de logement relevant encore du législateur fédéral qui se voit ainsi, sinon arraisonné, perturbé à tout le moins de l'extérieur par une institution supposée œuvrer uniquement, comme on le verra, à l'amélioration des conditions *matérielles* de logement.

c) rôle du juge de paix

Contrairement à ce que soutiennent d'aucuns⁶², le juge de paix ne saurait se comporter en étranger par rapport à la réglementation régionale relative au permis de location lorsqu'il apprécie la conformité du bien loué aux normes de qualité promulguées par la loi sur les baux de résidence principale. Certes, ces deux "mondes" évoluent en parallèle, théoriquement. Les règles instituées par les codes régionaux du logement appellent, en cas de manquement, des sanctions spécifiques, situées hors de l'orbite du droit civil, ressortissant à la fois de la sphère administrative (retrait de permis, déclaration d'inhabitabilité) et pénale (amende, emprisonnement) et mises en œuvre par une autorité extra judiciaire. À côté, la loi du 20 février 1991 possède ses normes propres et un dispositif distinct de sanction, déployé obligatoirement, cette fois, par le juge de paix. Dès lors, cependant, que le permis est érigé en élément essentiel à la conclusion du contrat, le droit civil commun fait irruption, s'invite en quelque sorte, dans la matière régionale (à moins que ce ne soit l'inverse...). Afin de mettre un terme à la contrariété apportée à l'ordre public, le juge n'a d'autre choix que d'appliquer la nullité (absolue) à un contrat de bail afférent à un bien dépourvu de permis, là où il aurait eu recours, en temps normal, à l'exécution en nature ou à la résolution. Du reste, précise Françoise Lambotte, "l'autorité fédérale ne peut pas neutraliser la portée de la réglementation régionale en disposant, par exemple, qu'un contrat conclu en violation des normes

⁶⁰ Sur le principe du *standstill*, voy. I. HACHEZ, "L'effet de *standstill* : le pari des droits économiques, sociaux et culturels ?", *A.P.T.*, 2000/1, p. 32 et s. et N. BERNARD, "La pauvreté écartelée entre deux temporalités (apparemment) contradictoires", *L'accélération du temps juridique*, sous la direction de Ph. Gérard, Fr. Ost et M. van de Kerchove, Bruxelles, Publ. F.U.S.L., 2000, p. 837 et s.

⁶¹ Cf. S. LEPRINCE, "Les normes de qualité et de sécurité des logements dans les trois régions", *Act. jur. baux*, 1999, p. 34 et s.

⁶² L. STERCKX, "Le permis de location en Région wallonne après le décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement", *Rev. not. b.*, 1999, p. 687.

régionales est pleinement valable"⁶³. Et cette "solution" (la nullité) est vouée à s'imposer quand bien même l'habitation ne présenterait aucun défaut par rapport aux exigences de qualité telles que promues par la législation relative aux baux de résidence principale. Loin d'être abstrait, ce dernier problème risque de se présenter régulièrement dès lors que le législateur fédéral, soucieux de ne point empiéter sur la compétence de principe du pouvoir régional en matière de logement, a dû se contenter de fixer un seuil *minimal* de salubrité⁶⁴. "Dans de nombreux cas", note en tout cas Sylviane Leprince, "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"⁶⁵. Sur papier, le juge judiciaire n'a pas à gérer une problématique telle que le permis de location qui relève d'une matière de police administrative régionale. Attendu cependant que le permis de location est érigé en élément déterminant pour la conclusion du contrat de bail, le magistrat est logiquement amené à en connaître.

d) mettre en œuvre des sanctions plus souples

D'autres sanctions que la nullité absolue, plus adaptées et moins radicales, devraient être mises en place. Certains auteurs suggèrent ainsi d'exploiter les nuances du droit civil, pointant notamment la nullité relative susceptible de confirmation par le preneur⁶⁶, la nullité partielle⁶⁷ ou encore l'exécution en nature⁶⁸. Certains autres militent plutôt en faveur d'une "vision modernisée" de l'ordre public, dont le contenu serait à géométrie variable, déterminé en fonction de l'intérêt à protéger ou du but à atteindre⁶⁹. Pareille conception aurait pour notable avantage de ne plus dépouiller systématiquement les parties au contrat de leur autonomie. Déclarée d'ordre public dans certaines de ses dispositions, la loi du 12 juin 1991 sur le crédit à la consommation par exemple comporte, à côté de la nullité absolue, d'autres sanctions civiles moins rigides. En cas d'infraction du prêteur à la législation, le juge est ainsi admis à réduire, "au maximum", les obligations du

⁶³ Cf. Fr. LAMBOTTE, *op. cit.*, p. 95.

⁶⁴ Voy. sur ce point N. BERNARD, "Les compétences comparées de l'autorité fédérale, de la Région et de la commune dans la lutte contre l'insalubrité", *op. cit.*

⁶⁵ S. LEPRINCE, "Les normes de qualité des logements", *Les Baux. Commentaires pratiques*, Diegem, Kluwer, 2003, p. VII.2.2. - 28.

⁶⁶ Voy. notamment M. QUINTIN et B. JADOT, "La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à louer", *Droit communal*, 2000, p. 109.

⁶⁷ Cf. B. HUBEAU, "Geen verhuurvergunning in het Waals Gewest : nietigheid van de huurovereenkomst", note sous J.P. Wavre, 30 décembre 1999, *Redrim.*, 2000, p. 90.

⁶⁸ S. LEPRINCE, "Les normes de qualité des logements", *op. cit.*, p. VII.2.2. - 31.

⁶⁹ M. DAMBRE, "De geldingskracht...", *op. cit.*, p. 103, traduit par nous.

consommateur, sans être contraint d'anéantir le contrat⁷⁰. En 1905, déjà, l'on enseignait avec justesse en France que "la nullité est une sanction qui doit s'adapter au but de la règle dont elle tend à assurer l'observation et au milieu où pratiquement elle intervient"⁷¹. Précisément, l'objectif ultime poursuivi par la police spéciale du logement assumée par législateur décréteil consiste, suivant le Conseil d'État, à "améliorer les conditions d'habitat"⁷². Or, loin de le rencontrer, la sanction de nullité absolue tend plutôt à contrarier ce dessein. C'est, du reste, une préoccupation identique (veiller à ce que soit induite de la compétence régionale en matière de logement une amélioration des conditions d'habitat) qui a conduit la haute juridiction administrative à renforcer encore l'obligation de relogement pesant sur le bourgmestre qui prononce un arrêté d'inhabitabilité non pas sur la base de son pouvoir de police générale institué par l'article 135 de la nouvelle loi communale (dont l'ambition est avant tout de sauvegarder l'ordre public, indépendamment du sort des occupants) mais sur pied de son pouvoir de police spéciale tiré du code du logement⁷³.

Dans ce même souci de dégager, si faire se peut, des mesures alternatives à la nullité absolue, l'on insistera, enfin, sur la pertinence de la solution applicable, dans le régime du droit commun, aux situations de *perte partielle* du bien loué *par faute du bailleur* (la perte du bien loué pouvant, comme on l'a vu plus haut, recevoir une acception juridique et donc s'appliquer au défaut de permis de location). Dans pareille hypothèse, le locataire dispose, sur pied de l'article 1741 du Code civil (lui-même dérivé de l'article 1184 du même code), d'une intéressante option. Il pourra soit exiger la réparation du bien et la poursuite du bail, agrémenté de dommages et intérêts pour le trouble de jouissance ainsi causé. Soit, si le manquement aux obligations contractuelles est "suffisamment grave et persistant", il sera fondé à réclamer la résolution du bail, assortie éventuellement de dommages et intérêts, ici aussi⁷⁴. Séduisante, cette solution (guère éloignée de celle de l'article 2 de la loi sur les baux de résidence principale) paraît d'autant plus adaptée au cas d'espèce qu'il existe de très nombreux biens dénués de permis de location sans pour autant

⁷⁰ Art. 85 à 87 de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, *M.B.*, 9 juillet 1991.

⁷¹ R. JAPIOT, *Des nullités en matière d'actes juridiques*, Paris, A. Rousseau, 1909, p. 165, cité par M. DAMBRE, "De geldingskracht...", *op. cit.*, p. 103.

⁷² Voy. notamment C.E., 21 février 2002, Dejardin c. Bourgmestre et Ville de Mons, n°103.845, *Échos log.*, 2002, p. 154.

⁷³ Voy. sur ce thème 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. 96. Voy. également 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.

⁷⁴ B. LOUVEAUX, *Le droit du bail*, *op. cit.*, p. 394.

être inhabitable ou dangereux. Il faut compter, par ailleurs, avec les négligences, oublis et autres méconnaissances de la réglementation dans le chef de certains bailleurs, qui ne songent parfois même pas à solliciter un permis dont ils ignorent jusqu'à l'existence. Il serait inconséquent, dans ces conditions, de mettre fin automatiquement au bail. Autrement judicieuse serait la faculté octroyée au preneur de demeurer dans les lieux tout en imposant au bailleur de remettre le bien en état. Pour prendre la mesure du danger, signalons juste que le bourgmestre est autorisé par le Code wallon du logement à prononcer l'inhabitabilité d'un bien dénué de permis de location indépendamment de toute contravention aux règles régionales de qualité (voy. *infra*).

La sanction, en résumé, doit être adaptée à la gravité du manquement et ne pas aller au-delà de ce qu'exige la situation à protéger. Il faut, par exemple, réserver la nullité absolue aux violations, les plus flagrantes, apportées aux normes de qualité les plus essentielles et les plus élémentaires. Du "sur mesure", en somme, plutôt que du "prêt à porter". En tout état de cause, le magistrat est énergiquement invité à prendre en considération les divers éléments de fait de la cause ainsi qu'à procéder à une soigneuse balance des intérêts. Le tout, en ne perdant jamais de vue la raison d'être ultime de la réglementation dont il est censé assurer le respect. À la lumière de celle-ci, le juge serait bien échu, avant de la prendre, d'évaluer les conséquences de sa décision, sur la partie faible au contrat notamment.

e) éléments de relativisation

Il convient sans doute, pour être complet, de relativiser quelque peu l'écart qui existe entre le sort réservé par la jurisprudence au bail portant sur un logement "simplement" insalubre et le destin qu'est appelé à connaître en justice un bien qui ne dispose pas d'un permis alors que son propriétaire aurait dû entreprendre les démarches pour en décrocher un. En effet, certains auteurs attribuent au locataire d'un bien non visé par le permis le droit de demander non plus l'exécution en nature ou la résolution pour inexécution fautive, mais bien la *nullité* du contrat⁷⁵. Si le logement délivré apparaît dans un tel état qu'on peut considérer que le contrat de bail est sans objet, ou que le consentement du preneur a été vicié, on ne voit pas, de fait, ce qui pourrait empêcher le juge, conformément au droit commun, de prononcer la dissolution du bail, accompagnant éventuellement celle-ci de dommages et intérêts. La

⁷⁵ Cf. notamment Y. MERCHIEERS, "Le bail de résidence principale", *Rép. not.*, t. VIII, liv. III, Les baux, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 81.

jurisprudence, quoi qu'il en soit, se montre sensible à cette évolution. Suivant le cas, certaines conventions locatives sont réputées avoir été conclues sur un objet illégitime⁷⁶ ou pour une cause illicite⁷⁷, ce qui entraîne leur nullité. Il peut également s'agir, de la part du locataire, d'une erreur sur la qualité substantielle de la chose, ce qui induit le même effet⁷⁸. Parfois encore, lorsqu'un logement est "insalubre et gravement dangereux au point de ne pouvoir héberger les personnes dans le respect de leur intégrité et de leur dignité humaine", l'objet du contrat doit être "soustrait au commerce"⁷⁹ et la convention, partant, frappée de caducité⁸⁰. Doivent par ailleurs être déclarées nulles les conventions qui portent sur un logement non améliorable, quand bien même elles auraient été conclues à titre gratuit ou pour une durée limitée⁸¹. Enfin, dans certaines circonstances, "il convient plutôt de considérer purement et simplement le bien [déclaré inhabitable par le bourgmestre] comme inexistant"⁸². Ceci étant dit, la précision ici apportée n'enlève rien aux remarques formulées plus haut quant à l'opportunité même de la nullité (absolue) comme sanction du défaut de permis de location.

II. Conséquences administratives du défaut de permis de location

1. Conséquences sur la police administrative générale du logement

À l'adresse du bailleur qui met en location un bien dépourvu de permis, les différents code régionaux du logement réservent des sanctions pénales (amende, emprisonnement) tandis que les règles du droit civil conduisent à l'anéantissement du bail, on l'a vu. Le propriétaire indélicat risque-t-il, en sus, de voir son bien physiquement fermé par le bourgmestre ? Et ce, même si l'habitation répond, par ailleurs, aux normes de qualité ? Sur quelle base légale le bourgmestre agirait-il ? Sur pied de son pouvoir de police générale institué par l'article 135, §2, de la nouvelle loi communale, ou alors en vertu du pouvoir de police spéciale dont le code du logement l'investit également ? Une fois

⁷⁶ Cf. Code civil, art. 1126 et suivants. Voy. J.P. Grâce-Hollogne, 25 janvier 2002, *Échos log.*, 2002, p. 115.

⁷⁷ Cf. Code civil, art. 1131 et suivants. Voy. J.P. Bruxelles VI, 15 avril 2000, *Redrim.*, 2001, p. 118, note M. DAMBRE, ainsi que J.P. Grâce-Hollogne, 25 janvier 2002, *Échos log.*, 2002, p. 115.

⁷⁸ Cf. Code civil, art. 1110. Voy. J.P. Grâce-Hollogne, 17 septembre 1999, *J.L.M.B.*, 2000, p. 898 et *Échos log.*, 2001, p. 12, note.

⁷⁹ Cf. Code civil, art. 1128. Voy. J.P. Grâce-Hollogne, 10 octobre 2000, *Échos log.*, 2001, p. 14 et *J.L.M.B.*, 2001, p. 1263.

⁸⁰ J.P. Grâce-Hollogne, 30 septembre 1999, *J.L.M.B.*, 2000, p. 898.

⁸¹ Voy. J.P. Grâce-Hollogne, 12 juillet 2002, *Échos log.*, 2002, p. 206.

⁸² J.P. Saint-Trond, 9 avril 1998, *R.W.*, 2001-2002, p. 497 et *Échos log.*, 2002, p. 114.

prise, en tout cas, la décision de refus ou de retrait de permis doit encore recevoir une correcte exécution matérielle. Comment s'en assurer dès lors ?

De manière indirecte, le bourgmestre de la ville de Charleroi a répondu à ces différentes interrogations puisqu'il n'a pas hésité à interdire l'occupation d'un immeuble sur la base exclusive du défaut de permis de location. Cette sanction ne figurant cependant pas parmi les mesures prévues dans la réglementation sur le permis de location, le propriétaire a décidé de quereller la décision du bourgmestre devant le Conseil d'État. Dans son avis, l'auditeur rejette la thèse du demandeur et conclut à l'irrecevabilité du recours. C'est que, pour assurer de manière générale le respect effectif des critères de salubrité par lui édictés, le Code wallon du logement confie au bourgmestre la charge expresse de "prendre des mesures conservatoires", "d'ordonner des travaux de réhabilitation, de restructuration, de démolition" ou encore, et c'est le point qui nous occupe, de "prononcer l'interdiction d'occuper" (art. 7, al. 3). Cette disposition permet donc 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 sanction. "Par le seul effet du Code wallon du logement, il est désormais interdit de mettre un logement en location sans avoir, au préalable, obtenu un permis de location", rappelle l'auditeur. Lequel conclut sans équivoque : "L'interdiction d'occuper le logement non couvert par un permis de location n'est pas tributaire de l'existence de causes de salubrité"⁸³.

Pour légitime qu'elle soit, la mesure de fermeture peut éventuellement apparaître disproportionnée dès lors que le bien satisfait peut-être aux exigences de qualité. À nouveau, l'auditeur réfute l'argument. En l'espèce, "l'arrêté attaqué n'invoque pas le seul défaut de permis de location mais aussi l'omission persistante du propriétaire d'en demander un, en dépit des demandes successives qui lui furent adressées par l'administration communale en vue de régulariser sa situation". L'arrêté, par ailleurs, prévoyait avant la fermeture un délai de trois mois, destiné à permettre à la fois au bailleur de se mettre enfin en règle et, dans la négative, aux occupants de trouver un nouvel habitat⁸⁴. De la sorte, le bourgmestre a affiché une louable préoccupation envers le traditionnel problème d'hébergement des personnes évincées des

⁸³ Avis de l'auditeur du Conseil d'État du 31 janvier 2001, Roland c. Ville de Charleroi. Voy. *Échos log.*, 2002, p. 27.

⁸⁴ Lire sur le sujet L. THOLOMÉ, "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", *Échos log.*, 2002, p. 27. Voy. également Y. MATTHYS, "Des recours en justice. Mise en œuvre à Charleroi du permis de location par la méthode "de la canonnière"", *Le Cri*, 1999, n° 236, p. 7 et s.

immeubles fermés par la commune. À ces "expulsés de fait", un nouveau toit doit impérativement être proposé ou à tout le moins, comme ici, un certain laps de temps pour leur permettre d'accomplir les démarches nécessaires de relogement. Du reste, le Conseil d'État a, par trois fois dans un passé plus ou moins récent, jugé constitutive d'un préjudice grave et difficilement réparable l'expulsion pour cause d'insalubrité sans relogement, ordonnant, par conséquent, la suspension des arrêtés litigieux⁸⁵.

L'affaire, cependant, n'a pas donné lieu à arrêt du Conseil d'État, le propriétaire requérant ayant préféré se désister de son action suite à l'avis explicite de l'auditeur. Mais un dossier similaire a été porté peu de temps après devant la même juridiction, ce qui a donné à celle-ci l'occasion de trancher la question et d'autoriser officiellement le bourgmestre à prononcer l'interdiction d'occuper sur la simple absence du permis de location, indépendamment de tout manquement aux critères minimaux de salubrité. Ainsi donc, "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", observe le Conseil d'État. "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.)"⁸⁶.

En tout état de cause, la possibilité expresse accordée au bourgmestre d'ordonner la fermeture d'un logement en l'absence d'un permis de location est désormais coulée dans le texte même du Code wallon du logement. Fort opportunément, le décret modificatif du 15 mai 2003 a réglé le sort administratif réservé à l'habitation dénuée de permis, que celui-ci ait été retiré ou qu'il n'ait jamais été délivré. Pour empêcher sans doute que le bien soit remis — illégalement — en location, comme cela se pratique trop souvent, le

⁸⁵ Voy. C. E., 9 novembre 2001, Kocyigit c. Bourgmestre et commune de Schaerbeek, n°100.705, *Échos log.*, 2002, p. 72 et s., C. E., 23 septembre 1999, Jadoul c. Bourgmestre et Ville de Wavre, *Amén.*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME et A.P.T., 1999/1, p. 74, note M. QUINTIN, ainsi que C.E., 12 février 2003, Leroy et Postiau, n°115.808, *Échos log.*, 2003, p. 80, note L. THOLOMÉ.

⁸⁶ C.E., 18 septembre 2003, Rasez et Société privée à responsabilité limitée SEPI c. Bourgmestre et Ville de Charleroi, n°123.055, *Échos log.*, 2003, n°5.

bourgmestre (ou, en cas d'inaction de dernier "dans un délai raisonnable", le gouvernement) peut ainsi "interdire l'accès ou l'occupation des logements concernés"⁸⁷. Que recouvre, cependant, l'expression ? Tournons-nous, pour ce faire, vers le Code bruxellois du logement qui, pareillement, charge le bourgmestre de faire respecter "l'exécution de l'interdiction" de louer⁸⁸. Prononcée par la Direction de l'inspection régionale du logement, cette décision d'interdiction frappe, notamment, les propriétaires restés en défaut de réaliser les travaux de régularisation exigés dans le cadre du permis de location. Si le Code bruxellois n'est pas, dans son texte même, plus prolix que son grand frère wallon sur les modalités d'action du bourgmestre dans cette mission, le *Commentaire des articles* précise, dans une formule elliptique mais suffisamment explicite, 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"⁸⁹. La formule, toutefois, prête à confusion en ce que c'est bien sur la base d'un pouvoir de police spéciale tiré du code du logement que le bourgmestre agira, plutôt qu'en vertu du pouvoir de police générale institué par la loi communale. Partant, l'obligation de relogement qui pèse sur le premier magistrat de la commune n'en sera que plus vive⁹⁰.

2. Indépendance des polices de l'urbanisme et du logement

Récemment s'est posée la question de l'indépendance de la police administrative du logement par rapport à d'autres polices administratives (telle celle de l'urbanisme), à la faveur du cas d'espèce suivant. Sans autorisation préalable des services urbanistiques compétents, une propriétaire décide de transformer un atelier afin d'y aménager diverses chambres pour étudiants destinées à la location. Soucieuse par la suite de respecter le prescrit du Code wallon du logement, elle sollicite de l'administration communale de Liège un permis de location, tout en lui demandant, dans la foulée, un permis d'urbanisme afin de régulariser sa situation. Ce dernier permis lui sera toutefois refusé (par le Collège des bourgmestre et échevins d'abord, puis par le

⁸⁷ Article 13**bis** nouveau du code.

⁸⁸ Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant Code bruxellois du logement, article 14, alinéa 1er .

⁸⁹ Projet d'ordonnance portant le Code bruxellois du logement, *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 19.

⁹⁰ Cf. N. BERNARD, "Relogement suite à un arrêté d'inhabitabilité", *Trait d'union* (revue de l'Association des villes et communes de la Région de Bruxelles-Capitale), 19 novembre 2003, n°9, p. 8 et s. Voy. également 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.

Ministre de la Région wallonne chargé de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement), pour des motifs de fond propres à la cause qui méritent d'être repris brièvement tant ils illustrent ce "scandale des garnis" qui a directement inspiré la naissance du permis wallon de location. "Les travaux réalisés ont pour seul objectif la rentabilité maximale, au détriment de la qualité de vie des occupants", explique ainsi le Ministre. "Un tel aménagement va à l'encontre de la gestion qualitative du cadre de vie visé à l'article 1er du Code [wallon d'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine]"⁹¹. Craignant que le sort réservé à sa demande de permis d'urbanisme influe négativement, déteigne en quelque sorte, sur sa demande de permis de location, le propriétaire saisit le Conseil d'État aux fins d'obtenir la suspension de l'acte litigieux. En vain, la haute juridiction administrative choisissant de déconnecter totalement les deux questions. "On n'aperçoit pas ce qui permettrait à la Ville de Liège de subordonner l'octroi d'un permis de location à l'obtention d'un permis d'urbanisme préalable", estime le Conseil d'État. "Les conditions d'octroi du permis de location sont limitativement énumérées par l'article 10, alinéa 2, du Code wallon du logement qui ne vise pas l'octroi d'un permis d'urbanisme". En conclusion, "la police administrative spéciale du logement et la police administrative de l'urbanisme sont distinctes et le principe de l'indépendance des polices s'oppose à ce qu'une autorisation prévue par une police soit refusée pour la raison que le demandeur n'aurait pas (encore) obtenu l'autorisation requise en vertu d'une autre police"⁹². Par conséquent, le préjudice allégué par la propriétaire (la non délivrance éventuelle du permis de location) ne saurait, s'il advient, être mis en relation causale avec l'acte attaqué (le refus déjà intervenu du permis d'urbanisme).

Affirmée avec force ici, l'indépendance entre les polices de l'urbanisme et du logement n'en conduit pas moins à certaines situations extrêmes. Ainsi, le Code bruxellois du logement donne huit mois, maximum, au bailleur pris en défaut d'observation des règles de qualité pour mettre son bien à niveau (art. 13, §3, al. 4). Or, si les travaux projetés requièrent un permis d'urbanisme, le délai devient très rapidement intenable.

III. Le permis de location est-il, juridiquement, une condition supplémentaire de mise en location ?

1. La théorie des pouvoirs implicites

⁹¹ *Échos log.*, 2004, p. 52.

⁹² C.E., 24 juin 2003, Iserentant, n°120.877, *Amén.*, 2004, p. 53, note Fr. LAMBOTTE.

Une chose est de disposer de la compétence de réglementer la qualité des biens loués, ce dont les Régions sont bien titulaires⁹³. Une autre est de voir si, par son caractère préalable et contraignant, le permis de location ne se mue pas, par la bande, en condition juridique *supplémentaire* de mise en location. Ce faisant, cette exigence nouvelle, introduite "par effraction" au sein de la loi fédérale par les entités fédérées, emporterait une violation des règles répartitrices de compétence, ce qui lui vaudrait d'être annulée par la Cour d'arbitrage. La question, en tout cas, se pose avec acuité dès lors que les normes régionales de qualité, relevant le plus souvent de l'ordre public par surcroît, se montrent significativement plus sévères que les règles fédérales.

De manière générale, la théorie des pouvoirs implicites instaurée par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 autorise l'intrusion des Régions dans les attributions de l'État fédéral, pourvu que l'empiètement soit nécessaire à l'exercice des compétences régionales. S'agissant du permis de location, outil destiné à assurer le respect dû aux règles régionales de qualité par des biens particulièrement exposés à la détérioration, cette exigence semble pouvoir être remplie. À ce premier principe, la Cour d'arbitrage en a ajouté deux : la matière doit pouvoir se prêter à un traitement différencié et l'incidence sur cette matière réservée doit rester "marginale"⁹⁴. La clause afférente au traitement différencié paraît également satisfaite, à en croire du moins la section de législation du Conseil d'État, s'exprimant sur l'ordonnance bruxelloise du 15 juillet 1993 relative aux meublés⁹⁵ (encore que l'entrée en vigueur, dans l'intervalle, des normes fédérales de qualité assorties de sanctions civiles pourrait avoir modifié la donne⁹⁶). Il reste à s'assurer, et c'est la dernière condition, que l'incidence produite par la réglementation régionale sur la loi relative aux baux de résidence principale demeure marginale. Tel ne fut manifestement pas le cas de la mouture *initiale* du décret wallon du 6 avril 1995, prédécesseur du permis wallon aujourd'hui en vigueur⁹⁷. Originellement applicable à *l'ensemble du parc*

⁹³ Voy. sur ce point 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.

⁹⁴ Voy. notamment C.A., 30 juin 1988, n°66/88 et C.A., 17 décembre 1997, n° 83/97, *M.B.*, 21 mars 1998.

⁹⁵ Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale concernant les normes de qualité et de sécurité de logements meublés, avis du Conseil d'État, *Doc. Cons. Rég. Brux.-Cap.*, sess. ord. 1991-1992, n°A-174/1, p. 19.

⁹⁶ Voy. sur cette problématique M. QUINTIN et B. JADOT, *op. cit.*, p. 99.

⁹⁷ Décret de la Région wallonne du 6 avril 1995 concernant les normes de qualité des logements collectifs et des petits logements individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale, *M.B.*, 4 juillet 1995. Sur cet outil, voy. notamment M. BOVERIE, "Le permis de location", *Mouv. comm.*, 1996, p. 150 et s.

locatif, l'avant-projet de décret a subi, pour ce motif, les foudres de la section de législation du Conseil d'État, laquelle a appelé le législateur wallon à circonscrire la portée de la mesure, à peine d'entamer exagérément les compétences fédérales⁹⁸. L'incidence produite par le permis de location wallon sur la matière du bail a, en l'espèce, imprudemment débordé de la marge autorisée. À titre de comparaison, l'ordonnance bruxelloise du 15 juillet 1993 a fait preuve de davantage de circonspection puisqu'elle portait sur les seuls meublés, c'est-à-dire "une part marginale des immeubles loués", observe le Conseil d'État⁹⁹. La mise en garde adressée au législateur wallon, quoi qu'il en soit, a porté ses fruits puisque ce dernier a décidé de rogner significativement le champ d'application de la mesure¹⁰⁰. Celle-ci est limitée depuis à la frange la plus menacée du bâti, à savoir les petits logements individuels et les logements collectifs, mis en location à titre de résidence principale (à moins, et c'est une nouveauté introduite récemment, qu'il s'agisse de logements destinés à l'hébergement d'étudiant¹⁰¹) et situés dans des immeubles d'au moins 20 ans (exigence supprimée depuis par le décret modificatif du 15 mai 2003).

De deux choses l'une, en résumé, pour sauvegarder les attributions de l'autorité fédérale. Soit le permis de location est obligatoire (comme le permis wallon et l'attestation de conformité bruxelloise) et il ne peut, alors, s'adresser qu'à une fraction du parc seulement. Soit il est facultatif (comme l'attestation de conformité flamande ou le certificat bruxellois) et est admis, dans cette hypothèse, à toucher *l'entièreté* du secteur locatif.

2. La position de la Cour d'arbitrage

Parce qu'elle traite des *empiétements*, jugés nécessaires, sur les compétences du voisin, la théorie des pouvoirs implicites s'applique essentiellement à ceux des permis de location qui assujettissent juridiquement

⁹⁸ Décret de la Région wallonne concernant les normes de qualité des logements collectifs et des petits logements individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale, avis du Conseil d'État du 21 novembre 1994, *Doc. Cons. Rég. w.*, sess. ord. 1994-1995, n°297, p. 3.

⁹⁹ Lequel Conseil d'État croit bon d'ajouter à l'appui de son propos que "le propriétaire peut s'affranchir des obligations imposées par ou en vertu de l'ordonnance en louant l'immeuble sans les meubles", ouvrant ainsi la voie aux manœuvres frauduleuses qui, entre autres vicissitudes, ont contribué à torpiller l'initiative bruxelloise (ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale concernant les normes de qualité et de sécurité de logements meublés, avis du Conseil d'État, *Doc. Cons. Rég. Brux.-Cap.*, sess. ord. 1991-1992, n°A-174/1, p. 10).

¹⁰⁰ Voy. sur ce point A. VAN ROMPAEY, "Le permis de location, passeport pour un logement décent", *Échos log.*, 1995, p. 37 et s.

¹⁰¹ Cf. le décret du Parlement wallon du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, *M.B.*, 1er juillet 2003. Voy. S. FONTAINE, "Le permis de location étendu aux kots d'étudiants", *Échos log.*, 2004, p. 115 et s.

l'introduction du bien à l'obtention préalable d'un label de qualité. S'agissant toutefois du permis flamand, facultatif, nul n'est besoin de recourir à la théorie des pouvoirs implicites puisqu'il n'y a pas d'immixtion *stricto sensu* dans les attributions du législateur fédéral. La Cour d'arbitrage, nonobstant, fut saisie d'un recours en annulation exercé contre le décret de la Région flamande du 4 février 1997 prescrivant une attestation de conformité pour les chambres et chambres d'étudiants¹⁰². Cette attestation de conformité, soutenaient les propriétaires requérants, serait plus qu'un label de qualité à caractère régional. Elle conditionnerait le droit de mise en location à l'acquisition d'un permis préalable et équivaldrait, partant, à une véritable condition d'établissement, qui relève pourtant du seul ressort fédéral. Ce à quoi la Cour a répondu que cette attestation ne fait que "préserver de sanction pénale ou d'apposition de scellés le bailleur d'une chambre d'étudiant [...] dont il est constaté qu'elle [...] ne satisf[ai]t pas aux normes de sécurité et de qualité". À ce titre, "l'attestation de conformité contestée par les requérants n'est pas une condition de mise en location et n'est pas une condition d'établissement". Les dispositions querellées n'ont donc "pas la portée que les requérants leur attribuent et ne violent pas la compétence du législateur fédéral"¹⁰³.

Applicable originellement aux seules chambres et chambres d'étudiants, le système flamand du permis de location a été étendu, dans le Code flamand du logement, à "toute habitation ou partie de celle-ci destinée principalement au logement d'un ménage ou d'un isolé"¹⁰⁴. Ce qui a valu au Code flamand du logement d'être entrepris, sur ce point notamment, devant la Cour d'arbitrage. À nouveau, il est reproché à l'attestation de conformité élargie de soumettre le droit de mise en location à permis préalable. Le Parlement flamand fait plus qu'imposer des normes de qualité, estime le requérant; il règle en réalité la possibilité même de mettre des maisons en location. La réglementation régionale imposerait une charge indue au candidat bailleur, déjà tenu de "délivrer la chose en bon état de réparations de toute espèce" (art. 1720 du Code civil) et de faire répondre le bien "aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité" (art. 2 de la loi du 20 février 1991). Certes, le permis flamand de location n'est, à la différence de son homologue

¹⁰² Décret du Parlement flamand du 4 février 1997 portant sur les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants, *M.B.*, 7 mars 1997. Sur cet instrument, voy. B. HUBEAU, "Het decreet van 4 februari op de kwaliteit en de veiligheid van kamers en studentenkamers", *T. Gem.*, 1997, p. 349 et s. et B. LOUVEAUX, "Les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants en Région flamande", *Act. jur. baux*, 1998, p. 130 et s.

¹⁰³ C.A., 17 juin 1998, n° 73/98, *M.B.*, 27 juin 1998.

¹⁰⁴ Art. 2, 31°, et 7 à 14 du Code flamand du logement.

wallon, nullement obligatoire. Il n'empêche, l'absence d'attestation rend le bailleur passible, en vertu de l'article 20 du Code flamand du logement, d'une très lourde sanction. Partant, le permis tient lieu de précieux instrument de décharge. Et, par surcroît, cette présomption de conformité aux exigences de salubrité a l'avantage d'être *irréfragable*. En sorte que cette incitation devient vite irrésistible, ce qui fait de l'attestation une véritable condition *in se* de mise en location.

L'argumentation, cependant, n'a pas eu l'heur de convaincre la Cour d'arbitrage. "L'attestation de conformité n'est pas une condition de mise en location", martèle la haute juridiction constitutionnelle, affermissant sa jurisprudence. "Cette attestation préserve de sanction pénale le bailleur d'une habitation louée comme résidence principale, dont il est constaté qu'elle ne satisfait pas aux exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et de qualité de l'habitat, sans préjudice des autres sanctions [...] comme l'obligation de procéder à des travaux de rénovation, d'amélioration ou d'adaptation, voire l'obligation de démolir l'habitation"¹⁰⁵. Les articles incriminés n'ont donc "pas la portée que les requérants leur attribuent et ne violent pas la compétence du législateur fédéral, mais relèvent de la compétence du législateur régional en matière de logement"¹⁰⁶.

Suivant l'enseignement de la Cour d'arbitrage, l'attestation de conformité flamande n'est donc pas une condition supplémentaire, *sine qua non*, de mise en location. Le "permis" flamand ne doit pas s'analyser comme une autorisation, mais comme un *moyen probatoire* à exhiber en cas de contrôle, une sorte d'*instrumentum* privilégié. L'attestation n'est pas formellement exigée de la part du bailleur qui s'apprête à proposer une habitation à la location. Elle sert plutôt, en cas d'inspection, à attester de la conformité des lieux aux règles de qualité. À strictement parler, ce "sésame" n'est pas indispensable pour entamer la recherche d'un locataire ni même pour assurer la bonne exécution du contrat de bail. L'attestation ne saurait donc se voir érigée en un préalable obligé à la mise en location. Elle tient davantage lieu d'instrument de décharge que de réquisit exprès. Ce qui explique sans doute que la version flamande du permis de location ne se dénomme officiellement pas *permis* de location, à l'inverse de la mouture wallonne¹⁰⁷.

¹⁰⁵ C.A., 30 mars 1999, 40/99, *M.B.*, 28 avril 1999 et *Redrim.*, 1999, p. 199, note B. HUBEAU. "Les articles 7 à 14 n'ont donc pas la portée que les requérants leur attribuent et ne violent pas la compétence du législateur fédéral, mais relèvent de la compétence du législateur régional en matière de logement".

¹⁰⁶ C.A., 30 mars 1999, 40/99, *M.B.*, 28 avril 1999 et *Redrim.*, 1999, p. 199, note B. HUBEAU.

¹⁰⁷ Voy., pour de plus amples développements sur l'arrêt, B. HUBEAU, "Quelques considérations générales relatives aux arrêts de la Cour d'arbitrage du 17 juin 1998 et du 30

Quelle serait dès lors, confrontée à ces différences d'importance, la réaction de la Cour d'arbitrage saisie d'un pourvoi concernant non plus l'attestation flamande (facultative) mais bien le permis wallon (obligatoire) ? La Cour, justement, a dû se pencher il y a peu, par voie de recours préjudiciel, sur la constitutionnalité du permis de location wallon¹⁰⁸. Vu "l'état souvent défectueux des logements collectifs et des petits logements individuels", un tel mécanisme se justifie amplement, entame la haute juridiction. Il convient, d'une manière ou d'une autre, "d'assurer l'efficacité des normes édictées par la Région wallonne". Reste à voir si le dispositif wallon a pour conséquence d'entraîner la nullité du bail, lequel effet, avertit la Cour d'arbitrage, "serait constitutif d'un excès de compétence". Or, "en ne prévoyant [...] que des sanctions de nature administrative ou pénale, le décret ne règle que les rapports entre le bailleur et l'autorité publique", affirme la haute juridiction constitutionnelle. "Il ne peut en être déduit que l'article 2, alinéa 4, de la loi du 20 février 1991 aurait été modifié, serait-ce implicitement, par le législateur décrétoal wallon".

Est-ce à dire que le défaut de permis de location n'engendre aucune conséquence sur le contrat de bail ? Nullement, mais il n'appartient pas à une réglementation régionale de prévoir celles-ci. C'est aux magistrats qu'il revient, au cas par cas, d'évaluer cette incidence. "Sans doute le juge de paix 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", convient la Cour d'arbitrage. "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 question préjudicielle appelle, par voie de conséquence, une réponse négative¹⁰⁹.

*

* *

Successives et convergentes, ces décisions de justice ne parviennent pas, à notre sens, à lever le doute. Quoi qu'on puisse en dire, le caractère hautement dissuasif des — très — lourdes sanctions qui frappent le

mars 1999 concernant certaines compétences en matière de logement et de bail", *Act. jur. baux*, 1999, p. 130 et s.

¹⁰⁸ C.A., 14 mai 2003, n° 67/2003, *M.B.*, 20 octobre 2003, *J.J.P.*, janvier-février 2004, p. 92, note N. BERNARD et *Échos log.*, 2003, p. 120, note.

¹⁰⁹ Voy., 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.

contrevenant, à la fois administratives (fermeture du bien par le bourgmestre même en l'absence de tout vice), civiles (annulation du contrat de bail soulevée d'office) et pénales (amende de 500 à 50.000 ? par logement et emprisonnement de 8 jours à un an en Région wallonne, par exemple¹¹⁰) tend à faire du permis un préalable obligé, puisqu'il ne laisse d'autre choix au candidat bailleur que de surseoir, en pratique, à la réalisation de son dessein, jusqu'à l'obtention du précieux sésame. Soumis à une menace considérable, les propriétaires n'ont plus d'autre solution que de solliciter le permis. Valable pour les attestations facultatives, la réflexion l'est aussi, à plus forte raison, pour les permis obligatoires. En s'appuyant sur l'esprit de la loi de répartition de compétence plutôt que sur la lettre, on ne peut donc complètement exclure être en présence d'une condition supplémentaire, tacite mais tangible, de mise en location, matière du seul ressort de l'autorité fédérale pourtant. Le juge de paix lui-même, tenu de soulever d'office la nullité, ne jouit que d'une marge de manœuvre étriquée, comme on l'a dit. Si, en conclusion, les réglementations régionales relatives au permis de location ne comportent, dans leur dispositif même, aucune conséquence civile constitutive d'un excès de compétence, elles n'en charrient pas moins, dans leur application judiciaire, une sanction forte (la nullité absolue) qui, fatalement, produit des répercussions tout aussi lourdes sur le bail litigieux. Dès lors, toutefois, que le contrôle de régularité opéré par la Cour d'arbitrage prend le texte de la loi querellée, seul, en considération, au détriment de ses inévitables répercussions pratiques sur le plan civil, le permis de location se voit logiquement exonéré de tout vice d'anticonstitutionnalité. Et Charles-Albert Morand lui-même d'épingler les "lacunes criantes" du contrôle abstrait de constitutionnalité, lorsqu'il est déconnecté "des effets réels d'une loi"¹¹¹.

Conclusion

La matière du logement se caractérise par un paradoxe. Théoriquement, loi sur les baux de résidence principale et permis de location sont indépendants l'un de l'autre. Distinctes, les normes de droit civil sur les baux à loyer et les règles administratives de qualité des logements agissent de manière autonome. Rien d'étonnant à cela dès lors que ces deux niveaux de pouvoir

¹¹⁰ Et, en Région de Bruxelles-Capitale, l'amende (d'un taux maximal similaire) est à multiplier par le nombre de logements loués (art. 15, al. 2, du Code bruxellois du logement).

¹¹¹ Ch.-A. MORAND, "L'obligation d'évaluer les effets des lois", *Évaluation législative et lois expérimentales*, sous la direction de Ch.-A. Morand, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p. 109.

poursuivent des objectifs propres (intérêts privés des parties au contrat de bail vs. amélioration de la qualité de l'habitat). Ils déploient par ailleurs des standards de qualité différents (le permis wallon, par exemple, est plus large puisqu'il requiert du bien qu'il assure également le respect de la vie privée¹¹²) et, lorsque ces catégories sont communes, ils affichent un degré de sévérité inégal (avec une norme régionale traditionnellement plus exigeante). Les sanctions dont, enfin, ils agrémentent leur prescrit sont spécifiques (exécution en nature ou résolution du contrat avec dommages et intérêts vs. amende, emprisonnement et arrêté d'inhabitabilité) et sont mises en œuvre par des autorités qui ne sont pas les mêmes (juge de paix dans un cas, administration régionale ou communale dans l'autre). Tout semble donc séparer ces deux registres si ce n'est qu'ils s'appliquent, concomitamment, au même objet : le bien loué. C'est automatiquement, dès lors, qu'ils sont appelés à entrer en concurrence. L'interférence entre ces deux niveaux de normes est inhérente à leur champ d'application, commun. Le télescopage, en tout cas, a bien lieu puisque la nullité (conséquence civile) vient traditionnellement sanctionner le contrat de bail portant sur un bien dépourvu de permis de location (réglementation régionale). Et cette collision est frontale dès lors que le caractère absolu de la nullité empêche toute confirmation par le locataire. Certes, il ne s'agit là que d'une construction jurisprudentielle reposant sur les principes généraux du droit des obligations, aucunement prescrite par les codes régionaux du logement ni par la loi sur les baux de résidence principale. Les effets produits sur le droit du bail par la méconnaissance des obligations administratives de police spéciale sont à apprécier au cas par cas par le juge. Il n'empêche, la tendance en faveur de la nullité absolue se fait lourde et, du reste, peut se justifier au regard des préceptes de droit commun, même si des solutions plus souples existent et restent à mettre en œuvre. Dans ces conditions, peut-on continuer à affirmer, en reprenant l'argument de la Cour d'arbitrage, que "l'exercice de ces compétences [régionales] ne porte pas atteinte au pouvoir de l'autorité fédérale de déterminer les obligations contractuelles du preneur et du bailleur"¹¹³ ? Il est, à tout le moins, permis de s'interroger. Le débat, en tout cas, n'est pas neuf. Lors des travaux préparatoires de la loi du 13 avril 1997 modifiant la loi sur les baux de résidence principale, le comité de concertation, réunissant les différents exécutifs du pays, avait assuré qu'une coopération se ferait entre entités

¹¹² Voy. l'art. 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location, *M.B.*, 16 septembre 2004.

¹¹³ C.A., 30 mars 1999, 40/99, *M.B.*, 28 avril 1999 et *Redrim.*, 1999, p. 199, note B. HUBEAU.

fédérale et fédérées sur ce point¹¹⁴. "Des arrangements seront pris avec les régions", avait enchéri le Ministre de la Justice de l'époque, évoquant les "interférences possibles entre, d'une part, la réglementation fédérale et, d'autre part, les réglementations régionales"¹¹⁵. À supposer qu'ils aient bien été noués, ce qui reste à démontrer, force est de constater que ces contacts n'ont pas réussi à harmoniser les positions juridiques de chacun. La sécurité juridique et, plus spécifiquement, la protection du locataire s'en trouvent par conséquent fragilisées.

En conclusion, le permis de location, à l'effectivité par ailleurs mal assurée¹¹⁶, fait figure d'«objet juridique non identifié». L'érige-t-on en préalable formel à la mise en location, et il empiète sur les attributions du législateur fédéral. Conçu en revanche comme un outil facultatif, il peine à justifier d'une utilité réelle. En effet, ce n'est pas tant l'absence de permis qui sera sanctionnée en cas de contrôle que les éventuels manquements aux normes de salubrité. À peine de méconnaître le principe de proportionnalité qui commande aux moyens de rester adaptés aux fins poursuivies, une autorité ne saurait exercer de sanction lourde (comme la nullité absolue ou l'arrêt d'inhabitabilité) à l'encontre du bailleur d'un logement sain et dont le seul tort serait d'avoir négligé l'acquisition d'un permis de location. Du reste, la réglementation bruxelloise ne permet pas au bourgmestre, contrairement à son homologue wallonne, d'interdire l'occupation d'un logement sur la base exclusive du défaut de permis de location¹¹⁷. Superflu, le permis de location semble l'être encore plus lorsque les exigences de qualité attachées aux biens visés par le permis ne diffèrent pas de celles qui sont déjà promulguées ailleurs dans le code du logement, comme à Bruxelles (mais pas en Région wallonne où doivent être observés, en sus, les règlements *communaux* en matière

¹¹⁴ Projet de loi modifiant certaines dispositions en matières de baux, rapport fait au nom de la Commission de la Justice par Renaat Landuyt, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1996-1997, n°717/7, p. 15.

¹¹⁵ Projet de loi modifiant certaines dispositions en matières de baux, rapport fait au nom de la Commission de la Justice par Renaat Landuyt, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1996-1997, n°717/7, p. 24.

¹¹⁶ L'Administration wallonne elle-même (Division du Logement, Direction de la qualité de l'habitat) dresse un "bilan en demi-teinte" de l'application du permis de location. Dépourvues la plupart du temps de solution de relogement, les communes renâclent à appliquer la réglementation. Le Ministère public, par ailleurs, tend à classer sans suite les poursuites pénales à l'encontre des propriétaires contrevenants. Résultat : seuls 5.440 permis ont été délivrés pour un total de 20.000 logements visés environ. Et encore, nombre de ces permis ont été octroyés de façon indue manifestement. Cf. B. MASSART, "Lutte contre l'insalubrité en Wallonie : où en est-on ?", *Alter Échos*, n° 180, 24 janvier 2005, p. 23.

¹¹⁷ À moins que le bailleur n'ait fait obstacle à l'inspection des lieux par l'administration régionale (art. 14, al. 1er, du Code bruxellois du logement).

d'insalubrité ainsi que la législation relative au respect de la vie privée, notamment).

Intrusif (s'il est obligatoire) ou redondant (lorsqu'il est facultatif), le permis cherche manifestement sa place dans l'arsenal des mesures de mise en œuvre du droit à un logement décent. Cet inconfort, à l'analyse, traduit le propre embarras des autorités régionales. Légitimement soucieux d'effacer de leur territoire ces bouges où la dignité humaine littéralement s'abîme, les pouvoirs régionaux veillent à renforcer les exigences de salubrité du bien loué mais, en l'absence de tout levier civil, cherchent un moyen pour assurer l'effectivité des nouveaux critères de qualité par eux déployés. L'institution du permis de location répond providentiellement à cette préoccupation, tout en permettant au législateur décrétoal ou ordonnancier de dépasser son impuissance à réglementer les rapports purement locatifs. Mais, excessif ou superfétatoire, cet instrument foncièrement hybride qu'est le permis de location devrait plutôt, à nos yeux, rester ce qu'il est vraiment : un instrument essentiellement symbolique, destiné d'abord à frapper les esprits. Tel n'est-il pas, du reste, le destin paradoxal des mesures symboliques, inutiles *stricto sensu* et, pourtant, irremplaçables ?