

# LES NORMES DE SALUBRITÉ COMME TORSION DE LA LIBERTÉ CONTRACTUELLE EN MATIÈRE DE BAIL D'HABITATION : FLUX ET REFLUX

Nicolas BERNARD

*Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles*

1. Dans la thématique générale du fort, du faible et de la loi, le logement occupe une place de choix. Celui-ci est à la fois un bien de première nécessité *et* un bien marchand, soumis en tant que tel à la loi de l'offre et de la demande. Il en résulte une tension permanente, cristallisée notamment par la mise sur le marché locatif de logements de mauvaise qualité et chers... que les personnes paupérisées prennent malgré tout en location ! De fait, la crise du logement actuelle annihile souvent tout pouvoir de choix (et, même, de négociation) dans le chef du candidat locataire, bien obligé de s'abriter quelque part, fût-ce en y laissant santé et finances.

Dans ce cadre, on placera la focale sur l'état du bien loué et les normes de salubrité, notamment parce que cette question fait l'objet d'une régulation appuyée de la part de l'État (à l'inverse du loyer par exemple, laissé totalement libre) et, de ce fait, se prête adéquatement au type de raisonnement développé dans l'ouvrage. Aussi examinera-t-on dans un premier temps la longue montée en puissance de cette exigence (Section I), pour analyser ensuite le ressac observé aujourd'hui, sous la poussée notamment de l'habitat dit alternatif (Section II).

## SECTION I

### La longue montée en puissance de la norme de salubrité (« flux »)

#### § I. De l'importance de la norme de salubrité en général dans un contexte contractuel

2. Dans la matière de l'habitat, comme dans d'autres, la norme assume une fonction essentielle : elle délimite le périmètre de la volonté des parties. C'est que la figure du contrat n'est égalitaire qu'en apparence. Sous couvert d'échange libre de consentements éclairés, celui-ci dissimule d'indéniables rapports de forces. L'une des parties à la convention a toujours un intérêt supérieur à l'autre à ce que l'affaire se conclue, voire un véritable besoin, vital. Et c'est précisément pour éviter que celui des cocontractants qui se trouve ainsi dans une position de surplomb puisse en abuser que la norme installe une série de garde-fous.

Si, concrètement, les normes de salubrité n'existaient pas, on n'aurait d'autre choix que de valider les contrats de bail portant sur des taudis par exemple. Or, il se trouvera toujours des ménages précarisés, étranglés par la contingence matérielle, pour accepter le premier bien venu, quel que soit l'état de celui-ci. C'est déjà le cas aujourd'hui dans un grand nombre de situations, en dépit de la présence d'un arsenal de prescriptions juridiques strictes et indérogeables ; qu'en serait-il alors si celles-ci n'existaient pas ?

3. Si la norme de salubrité paraît relever de l'évidence aujourd'hui, il fut un temps où elle n'avait *pas* cours dans le domaine du bail. Ainsi le bailleur a-t-il longtemps été tenu par l'unique obligation de délivrer l'habitation « en bon état de réparations de toute espèce », sans autre forme de précision (art. 1720, al. 1<sup>er</sup>, C. civ.). Par surcroît, cette disposition est coiffée d'un simple caractère supplétif, ce qui ouvre grand la porte à toutes les dérogations contractuelles ; de fait, nombre de bailleurs ont empoigné cette faculté pour se soustraire à leur devoir, notamment en glissant dans la convention une clause suivant laquelle le bien loué est accepté « dans l'état bien connu du locataire ».

Datant de... 1804 (année d'adoption du Code civil), cet article a non pas évolué depuis, mais vu fleurir à ses côtés une noria de législations qui, toutes, sont allées dans le sens d'une extension et d'un approfondissement de cette obligation du bailleur. C'est cette lente montée vers la sévérité que l'on se propose de retracer ici, en embrassant tant le champ fédéral que celui des entités fédérées. En voici les trois principaux jalons

(loi sur le bail de résidence principale, droit constitutionnel à un logement décent et adoption des codes régionaux du logement), exposés par ordre chronologique.

## § 2. Jalons sur la voie d'une sévérité accrue

### I. La loi sur les baux de résidence principale (1991)

4. Applicable à la matière de la location depuis deux siècles, le « droit commun » du bail<sup>(1)</sup> – au sein duquel figure l'obligation précitée de délivrance du bien en bon état de réparations – a été complété en 1991 par une section spécifiquement dédiée aux baux dits de résidence principale<sup>(2)</sup>. Il a semblé opportun au législateur fédéral de l'époque d'adapter ce socle commun sur certains points, pour le cas où le preneur installe sa résidence principale dans les lieux loués. Dit autrement, une protection *renforcée* doit lui être accordée dans cette hypothèse, puisqu'il passe la majeure partie de l'année *in situ*. Conséquence : des « exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité » font leur apparition pour la première fois dans un texte de loi, auxquelles tout bien loué (à titre de résidence principale) doit désormais se conformer<sup>(3)</sup>. Par surcroît, cette disposition est revêtue d'un caractère *impératif*<sup>(4)</sup>, ce qui lui donne le dessus sur toute disposition contractuelle contraire (même si la personne concernée par la protection est libre de renoncer à celle-ci – de manière libre et éclairée).

Par nature, les normes de salubrité doivent atteindre un certain degré de technicité. Aussi, il n'appartient pas à une instance de niveau législatif d'en préciser le contenu ; c'est à l'exécutif que revient ce soin. Raison pour laquelle la loi de 1991 s'est contentée d'énumérer les trois catégories génériques de règles précitées (sécurité, salubrité et habitabilité), tout en chargeant le Roi d'en fixer la substance. Ce qui fut fait... mais plus de six ans après<sup>(5)</sup>, signe indubitable de la complexité de la matière.

(1) Art. 1714 à 1762bis C. civ.

(2) 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 »), introduite par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, M.B., 22 février 1991.

(3) Art. 2, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III C. civ.

(4) Art. 12 de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III C. civ.

(5) A.R. du 8 juillet 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 et d'habitabilité, M.B., 21 août 1997.

## II. *La consécration constitutionnelle du droit à un logement « décent » (1994)*

5. Lorsque le Constituant a décidé en 1994 d'incorporer les droits économiques, sociaux et culturels dans notre charte fondamentale<sup>(6)</sup>, ce n'est pas le « droit au logement » (tout court) qu'il a consacré, mais le « droit à un logement *décent* »<sup>(7)</sup>. C'est, du reste, sous une bannière similaire que la France a, par l'entremise de son Conseil constitutionnel, érigé le droit au logement (absent pourtant de la charte fondamentale du pays) en un « objectif de valeur constitutionnelle »<sup>(8)</sup>.

Loin d'être anodine, cette décision traduit la priorité – la plus haute à l'évidence – que les autorités assignent à cette question de l'état du logement. Les parlementaires auraient pu très bien pu, à la place, mettre l'accent sur le caractère accessible financièrement du bien, sur son adaptation au handicap, sur son insertion dans un environnement de qualité, sur la sécurité d'occupation dans le temps qu'il doit procurer ou encore sur ses performances énergétiques, entre autres ; ils ont préféré plutôt jeter leur dévolu sur l'adjectif « décent »<sup>(9)</sup>.

6. Au demeurant, le choix du vocable « décent » est lui-même révélateur. Initialement, c'est l'adjectif « adéquat » qui devait flanquer ce droit au logement constitutionnellement reconnu. *In fine*, toutefois, on lui a préféré l'épithète « décent », au motif que « le terme adéquat indique une relation entre le logement et le niveau de vie atteint par l'intéressé [tandis que] l'adjectif décent vise la qualité du logement par rapport à une norme sociale plus générale »<sup>(10)</sup>.

Se manifeste ici de manière éloquente le souci du Constituant de se départir d'un certain relativisme et de ne point tolérer des standards de qualité à géométrie variable, qu'on modulerait en fonction de l'état de fortune de l'occupant. La norme, par essence, est une ; pour émanciper véritablement, elle se doit de proposer un horizon qui puisse être commun à tous.

7. Loin d'être purement rhétorique ou ornementale, l'insertion du droit au logement décent dans la Constitution a eu un double effet. D'abord, elle

(6) Loi du 31 janvier 1994 portant modification à la Constitution, *M.B.*, 12 février 1994.

(7) Art. 23, al. 3, 3<sup>e</sup>, de la Constitution, souligné par nous.

(8) C. const., n° 94.359 DC (Loi relative à la diversité de l'habitat), 19 janvier 1995, *Rec.*, p. 176 et *A.D.*, 1995, p. 455, note B. JORION. Cf. égal. C. const., n° 98-403 DC (Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions), 29 juillet 1998, *Rec.*, p. 276, et Paris, 15 septembre 1995, *D.*, 1995, p. 224. Voy. sur le thème H. PAULIAT, « L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ? », *D.*, 1995, p. 284.

(9) Voy. sur la question Ph. VERSAILLES, « Le droit au logement, essai d'une définition en droit belge », I. BRANDON *et al.* (dir.), *Droit au logement et perte de logement*, Bruxelles, Loi et société, 1994, pp. 239 et s.

(10) Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1991-1992, n° 100-2/9, p. 11.

a accéléré l'adoption par les Régions – désignés *expressis verbis* comme autorités de mise en œuvre du prescrit constitutionnel<sup>(11)</sup> – de leurs codes du logement respectifs, qui ont chacun placé les normes de salubrité à leur fronton<sup>(12)</sup>. Ensuite, cette décision a contribué à lester d'un poids massif ces exigences régionales, déclarées unanimement d'ordre public<sup>(13)</sup>.

### III. L'adoption des codes régionaux du logement (1997, 1998, 2003)

8. Depuis 1980 (et 1989 pour Bruxelles)<sup>(14)</sup>, les Régions sont compétentes pour la matière du logement. Il était logique dès lors qu'elles exploitent cette attribution pour assigner au logement des exigences de salubrité. Dont acte : les trois Régions du pays ont adopté chacune un Code du logement<sup>(15)</sup>, qui a la particularité commune de s'ouvrir sur un train de normes de qualité<sup>(16)</sup> (indice de l'importance attachée à ce sujet).

Les prescriptions fédérales n'ont pas disparu pour autant<sup>(17)</sup>. Résultat : tout bien loué devait répondre à un *double* corps de standards de salubrité. Ceux-ci sont-ils similaires de part et d'autre ? Assurément non : les règles régionales se montrent significativement plus strictes que leurs homologues fédérales. Ou plutôt, ces dernières ont délibérément fixé un seuil *minimal* de qualité, à charge pour les Régions de relever ce seuil, ce qu'elles se sont empressées de faire, parfois considérablement<sup>(18)</sup>.

(11) Art. 23, al. 2, de la Constitution.

(12) Voy. *infra*, n° 8.

(13) Cf. *infra*, n° 9.

(14) Art. 6, § 1<sup>er</sup>, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980 et art. 4, al. 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989.

(15) Les Codes flamand, wallon et bruxellois du logement ont été institués respectivement par le décret flamand du 15 juillet 1997 (*M.B.*, 19 août 1997), le décret wallon du 29 octobre 1998 (*M.B.*, 4 décembre 1998) et l'ordonnance du 17 juillet 2003 (*M.B.*, 9 septembre 2003).

(16) Art. 4 du Code bruxellois du logement et arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003, art. 3 du Code wallon du logement et de l'habitat durable et arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1<sup>er</sup>, 19° à 22°*bis*, du Code wallon du logement, *M.B.*, 30 octobre 2007 et, enfin, art. 5 du Code flamand du logement et arrêté du Gouvernement flamand du 12 juillet 2013 portant les normes de qualité et de sécurité pour habitations, *M.B.*, 1<sup>er</sup> août 2013.

(17) C'est sur sa compétence (résiduelle) en matière de *location* que le pouvoir fédéral s'était adossé pour édicter de tels critères.

(18) 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 septembre 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 juillet 1997 (la superficie par exemple : cf. art. 12, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007), 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. 18 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007).

9. Le surcroît de sévérité n'est pas uniquement à trouver dans le contenu des normes régionales de salubrité ; il s'exprime aussi à travers le *statut* de celles-ci. C'est que les exigences portées par les Régions ont été déclarées d'*ordre public* par la doctrine<sup>(19)</sup> aussi bien que par la jurisprudence (qu'on soit à Bruxelles<sup>(20)</sup>, en Wallonie<sup>(21)</sup> ou en Flandre<sup>(22)</sup>), Cour de cassation en tête<sup>(23)</sup>. Non seulement il est défendu au bailleur de mettre sur le marché un bien non conforme aux exigences de qualité, mais le locataire ne peut pas davantage accepter celui-ci, quand bien même le mauvais état du bien ne l'incommoderait pas plus que ça.

Doit-on cette élévation au rang d'ordre public au fait que les prescriptions de salubrité sont rehaussées de sanctions *pénales*<sup>(24)</sup> ? Il semble que non, puisque tel n'est pas le cas en Région de Bruxelles-Capitale<sup>(25)</sup>. De manière positive, il faut y voir l'influence du droit constitutionnel à un logement « décent »<sup>(26)</sup>, en considération expresse duquel les codes régionaux ont été pris. Plus fondamentalement encore, on est ici en présence d'une problématique qui dépasse l'intérêt personnel du preneur, pour regarder la collectivité dans son ensemble ; sont en effet en jeu des impératifs de santé publique par exemple, un habitat insalubre exposant

(19) Cf. not. L. THOLOMÉ et Ch.-É. DE FRÉSART, « L'état du bien loué et le bail de rénovation », N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 39 et s., S. GREGOIRE, « Le Code bruxellois du logement sous l'œil du Conseil d'État : le cas des amendes administratives », *Échos log.*, 2009, n° 1-2, p. 38. B. LOUVEAUX, « Le Code bruxellois du logement », *Imm.*, 2003, pp. 4 et s., et 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.

(20) Civ. Bruxelles, 24 novembre 2014, *J.L.M.B.*, 2016, note N. BERNARD, p. 308, J.P. Bruxelles, 9 octobre 2007, inéd., R.G. n° 07A391 et J.P. Bruxelles, 15 avril 2000, *Redrim.*, 2001, p. 118, note M. DAMBRE.

(21) J.P. Namur, 4 septembre 2009, *J.L.M.B.*, 2010, p. 1870, J.P. Tournai, 4 septembre 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 513, J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Échos log.*, 2001, p. 80, J.P. Tournai, 3 janvier 2001, *Échos log.*, 2001, p. 82.

(22) J.P. Westerlo, 14 septembre 2009, *J.L.M.B.*, 2011, p. 64, J.P. Westerlo, 8 janvier 2007, *J.J.P.*, 2008, p. 144, J.P. Beveren, 28 juin 2005, *Huur*, 2005, p. 222, J.P. Zomergem, 24 décembre 2004, *Huur*, 2006, p. 35, Civ. Turnhout, 22 mai 2006, *J.J.P.*, 2007, p. 156, Civ. Turnhout, 31 janvier 2005, *Huur*, 2008, p. 197, J.P. Mol 17 septembre 2002, *J.J.P.*, 2004, p. 48, note M. DAMBRE et J.P. Saint-Trond, 12 avril 2001, *Huur*, 2002, p. 139. Voy. égal. Civ. Bruxelles, 12 janvier 2010, *Res Jur. Imm.*, 2010, p. 107.

(23) Cass., 10 mai 2012, *R.W.*, 2012-2013, p. 985, note A. VAN OEVELEN et *NjW*, 2013, p. 29, note M. DAMBRE ; voy. aussi J. BAEKE, « Restitutie na vernietiging van woninghuurovereenkomst wegens overtreding van gewestelijke woonkwaliteitsnormen », *T.B.O.*, 2013, pp. 108 à 114.

(24) Art. 20, § 1<sup>er</sup>, du Code flamand du logement et art. 201 du Code wallon du logement et de l'habitat durable. Voy. de manière générale sur ce thème N. BERNARD et B. LOUVEAUX, « La responsabilité pénale des parties au contrat de bail », *Jurimpratique*, 2010/1, pp. 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 septembre 2008, *J.L.M.B.*, 2010, pp. 668 et s.

(25) Sur les motifs du choix de la Région bruxelloise de privilégier plutôt l'amende administrative, voy. Fr. TULKENS et N. BERNARD, « La 'dépenalisation' des infractions en droit de l'urbanisme et en droit du logement, à l'épreuve des garanties procédurales offertes par la Convention européenne des droits de l'homme », *D'urbanisme et d'environnement. Liber amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 53 et s.

(26) Cf. entre autres J.P. Saint-Trond, 12 avril 2001, *Échos log.*, 2002, p. 204, J.P. Zomergem, 24 décembre 2004, *Huur*, 2006, p. 35, Civ. Turnhout, 31 janvier 2005, *Huur*, 2008, p. 197, Civ. Turnhout, 22 mai 2006, *J.J.P.*, 2007, p. 156 et J.P. Westerlo, 8 janvier 2007, *Huur*, 2008, p. 210.

inévitavelmente son occupant aux maladies<sup>(27)</sup>. Pour rappel, est traditionnellement dite d'ordre public la loi qui, suivant l'enseignement de la Cour de cassation, 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 eux<sup>(28)</sup>.

À titre de comparaison, 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 controverse, tant d'un point de vue jurisprudentiel<sup>(29)</sup> que doctrinal<sup>(30)</sup>). Celle-ci vise avant tout à protéger les intérêts privés des bailleurs et, à titre principal<sup>(31)</sup>, des locataires.

10. Quel est l'enjeu de ce distinguo relatif au statut des critères de salubrité ? De la qualification d'ordre public associée aux prescriptions régionales, il s'infère une conséquence majeure : le contrat qui contrevient à des normes d'ordre public encourt en théorie la nullité *absolue* (qui n'autorise aucune confirmation ou renonciation de la part du preneur)<sup>(32)</sup>.

(27) « L'habitation insalubre est celle dont l'occupation risque de provoquer des maladies contagieuses ou d'en favoriser la propagation, celle qui, étant un foyer d'infection ou ne répondant plus à ce qui est considéré comme étant aujourd'hui le strict minimum en matière d'hygiène, menace non seulement la santé d'éventuels occupants mais aussi la santé publique en général » (C.E. (XIII), 21 février 2002, *Dejardin*, n° 103.845). Voy. sur le thème Ph. VERSAILLES, « La lutte contre les logements insalubres à travers la jurisprudence du Conseil d'État », *Échos log.*, 2008, n° 4, pp. 31 et s.

(28) Cass., 9 décembre 1948, *Pas.*, I, p. 699. Voy. égal. Cass., 10 mars 1994, *Bull.*, 1994, p. 237.

(29) Certaines juridictions n'hésitent en effet pas à déclarer d'ordre public les normes fédérales, elles aussi : J.P. Molenbeek-Saint-Jean, 18 septembre 2007, inéd., R.G. n° 07A1737 (« Il peut en être déduit que lorsqu'un bailleur met à la disposition d'un locataire une habitation ne répondant pas aux normes élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, il méconnaît une disposition légale non seulement impérative mais également d'ordre public dans la mesure où elle concerne l'intérêt général lorsque le non-respect de l'art. 2 porte atteinte à la dignité humaine ou lorsque les manquements du logement ont une telle ampleur que le bail n'a pas d'objet »), Civ. Gand, 13 juin 2008, *J.J.P.*, 2010, p. 341 (« La mise à disposition d'un bien qui ne satisfait pas aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, contrevient à l'ordre public (les piliers fondamentaux de notre société), ce qui touche la dignité humaine (art. 23 de la Constitution) » – traduction libre) et J.P. Grâce-Hollogne, 10 octobre 2000, *Échos log.*, 2001, p. 14 (« 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 »).

(30) Voy. entre autres 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 (« N'est-il pas enfin choquant 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 respect de la dignité humaine et par la sécurité et la salubrité des logements ? »).

(31) Voy. cep. N. BERNARD, « Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail », G. BENOÎT et al. (dir.), *Le bail de résidence principale*, Bruxelles, la Charte, 2006, pp. 4 et 5.

(32) Cf. de manière générale sur la question T. VANDROMME, « De gevolgen voor de huurovereenkomst bij inbreuken op de gewestelijke woningkwaliteitsnormen : botst de Vlaamse Wooncode met het gemene huurrecht ? », *Huur*, 2009, pp. 104 et s., M. DAMBRE, « Hoe nuttig is nietig ? Bedenkingen bij de nietigverklaring van een huurcontract wegens een inbreuk op gewestelijke kwaliteitsnormen », *J.J.P.*, 2008, pp. 122 et s., N. BERNARD, « L'impact sur le contrat de bail des règles prises par les Régions en matière de salubrité, d'urbanisme et de performance énergétique. Position de la question », N. BERNARD (dir.), *Le bail et le contrat de vente face aux réglementations régionales (urbanisme, salubrité, PEB)*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 9 et s., ainsi que N. BERNARD, « Règles régionales de salubrité et nullité du bail : vers un tournant majeur dans l'appréhension du problème par les juges ? », note sous Civ. Bruxelles, 19 mai 2015, R.G.D.C., 2016, pp. 139 et s.

Sur quelle base juridique ? En l'absence de solution spécifique dessinée par la loi, appel est généralement fait aux principes généraux du droit des obligations. L'article 1108 du Code civil par exemple 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<sup>(33)</sup>.

Concrètement, la nullité – à soulever d'office par le juge s'agissant d'une norme d'ordre public – anéantit le contrat de manière rétroactive, ce qui emporte la restitution des prestations réciproques (le bailleur rendant les loyers reçus au locataire qui, en retour, s'acquitte d'une indemnité d'occupation)<sup>(34)</sup>. Par contraste, les normes fédérales – « simplement » impératives – appellent en cas de manquement la résolution (judiciaire) du contrat ou l'exécution forcée des travaux<sup>(35)</sup>.

## SECTION II

### L'appel à relativisation de la norme de salubrité (« reflux »)

11. Aucun mouvement n'est éternellement ascendant ; celui-ci ne fait pas exception. On peut même considérer que le renforcement continu des exigences de salubrité a engendré, comme par retour de balancier, une dynamique contraire, tendant à *relativiser* ces prescrits. Ce reflux s'est opéré sous la triple influence des tenants des habitats alternatifs (désireux de voir leurs projets se développer sur le terrain), de la jurisprudence (attentive à préserver dans la mesure du possible le lien contractuel), et, enfin, du législateur lui-même (qui a voulu répercuter cette modération prétorienne dans son texte portant régionalisation du bail). Détaillons.

(33) Cf. pour de plus amples développements M. HIGNY, « Le bail face aux réglementations régionales bruxelloises (urbanisme, salubrité, P.E.B.). Le point de vue de l'avocat », N. BERNARD (dir.), *Le bail et le contrat de vente face aux réglementations régionales (urbanisme, salubrité, PEB)*, Bruxelles, Larcier, p. 110 et s.

(34) Cf. not. G. FRUY et N. VANDENBERGHE, « Les effets de la nullité des contrats », C. DELFORGE et J. VAN MEERBEECK (dir.), *Les nullités en droit privé. État des lieux et perspectives*, Limal, Anthemis, 2017, pp. 269 et s.

(35) Art. 2, § 1<sup>er</sup>, al. 6, *in fine*, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III C. civ. (de l'avis unanime, il faut lire « résolution » à la place de « résiliation »).

## § I. La poussée des habitats alternatifs

12. Comme pour conjurer une crise du logement qui ne semble pas, malgré les efforts entrepris, régresser significativement, des formules alternatives d'habitat connaissent un véritable engouement aujourd'hui : caravanes, chalets, tiny houses, yourtes, tipis, péniches, motorhome, ... Seulement, entre autres difficultés juridiques, ces dispositifs (qu'on regroupe parfois sous l'appellation « habitat léger ») font face à des normes de salubrité qui ont été conçues dans un tout autre contexte. Peu adaptées dès lors à ces formules inédites d'habitat, ces prescriptions (hauteur sous plafond, superficie, largeur entre murs, etc.) sont susceptibles par conséquent d'en freiner le bon développement, voire de les mettre hors circuit.

Comment combiner dès lors le nécessaire respect d'un corpus réglementaire commun, incontestable vecteur de dignité humaine (car, précisément, imposant à tous des normes d'un niveau élevé) avec la souplesse que requiert dans une certaine mesure la mise en place de mécanismes novateurs, lesquels par surcroît rencontrent leur public sur le terrain ? L'interrogation tient-elle de l'aporie ?

13. De fait, si l'on veut concevoir des normes adaptées à la réalité de l'habitat alternatif, il faut interroger le concept même de norme. Par son contenu, celle-ci doit concilier deux préoccupations en effet. D'une part, la norme doit instituer le réel, fixer un horizon émancipateur et obligatoire à atteindre, voire faire le bien des individus contre leur gré. La norme n'est pas qu'une figure « castratrice », qui empêche ou prohibe ; elle consacre (en le figeant dans une loi) le niveau de progrès technique et social atteint, ce standard de vie auquel chacun a droit.

D'autre part, cette perméabilité sociétale doit aller dans les deux sens en quelque sorte. Dit autrement, et c'est ce qui permet de sortir de l'aporie précisément, la norme doit aussi refléter les transformations dans les modes d'habiter et accompagner les évolutions constatées sur le terrain. Une norme qui se trouverait être en décalage prononcé, structurel et persistant avec la réalité perdrait toute prétention à régir la vie des citoyens. Au demeurant, une loi vue comme artificielle ou arbitraire ne sera *pas* appliquée par ses destinataires. Si, dès lors, la société objectivement change, il n'est que logique que l'appareil normatif change lui aussi. C'est en ce sens que la norme peut aussi être vue comme une production éminemment sociale, qui vaut pour un temps donné et sur un territoire déterminé.

14. Cette dernière logique, aujourd'hui, a incontestablement le vent en poupe. En tous cas, le premier coup de semonce (en faveur d'un assouplissement des normes de salubrité) a été tiré en Wallonie en 2012, avec

la notion d'« habitation qui n'est *pas* un logement »<sup>(36)</sup>. Cette appellation (quasi magritienne !) vise à inscrire les habitats alternatifs dans les textes de loi... sans pour autant les assimiler à des logements, histoire de leur éviter l'assujettissement aux règles classiques de salubrité. Loin de prôner le laxisme, l'exécutif a choisi de concevoir à la place un noyau dur de normes, adaptées et moins strictes<sup>(37)</sup>.

Plus radicalement, des voix s'élèvent aujourd'hui pour *mettre temporairement en parenthèses* les normes de salubrité quand il s'agit des habitats alternatifs. On déciderait, au nom de l'expérimentation sociale, d'affranchir l'habitat alternatif de toute espèce de norme, durant une phase de test. Et, à l'échéance, soit on met un terme à l'expérience (en cas d'évaluation négative), soit on l'institutionnalise (si le succès est au rendez-vous). Dans ce dernier cas, on fait rentrer alors l'objet de l'expérimentation dans un cadre normatif. Car les exigences de salubrité finiront bien par reprendre leur empire, mais plus tard, une fois que le phénomène de l'habitat alternatif se sera développé et aura fait ses « maladies de jeunesse » ; à ce moment-là, les autorités auront pu prendre le temps, grâce à cette phase observation, de *penser* ces normes et, surtout, de les tester *in vivo* (plutôt que de les concevoir *a priori*, en chambre, un peu dans la précipitation), ce qui constitue assurément un gage de bonne adaptation. Pour véritablement faire avenir l'innovation sociale, il faut la mettre « sous globe » un certain temps.

15. Loin de constituer une chimère, cette idée de suspension des normes a déjà connu des mises en œuvre législatives. La France par exemple a ainsi promulgué en 2003 une loi « relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales »<sup>(38)</sup>. Concrètement, ce texte autorise les collectivités territoriales à « déroger, à titre expérimental aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences »<sup>(39)</sup>. Elle définit l'objet de l'expérimentation, sa durée (cinq ans maximum) et mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé. Au terme de l'expérience, le législateur décrète, sur pied d'un rapport d'évaluation établi par le

(36) Art. 22bis du Code wallon du logement et de l'habitat durable, inséré par le décret du 9 février 2012, M.B., 9 mars 2012.

(37) La superficie de l'habitation ne doit ainsi atteindre que 8 m<sup>2</sup> (contre 15 m<sup>2</sup> pour les logements standard), la hauteur sous plafond 1,90 mètre (2 mètres en temps normal), sur une superficie supérieure ou égale à 4 m<sup>2</sup>, et le volume 18 m<sup>3</sup>. Voy. l'art. 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 novembre 2013 instaurant une aide pour l'amélioration et la création d'habitations en vertu de l'article 22bis du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable, M.B., 16 décembre 2013.

(38) Loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, J.O.R.F., 2 août 2003.

(39) Sur cette base, le Parlement a adopté la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (J.O.R.F., 17 août 2004), qui engage une expérimentation pour une durée de quatre ans, « afin de permettre aux communes qui en font la demande d'exercer la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat ».

Gouvernement, soit sa prolongation, soit la « généralisation des mesures prises à titre expérimental », soit à l'inverse leur « abandon ».

Plus près de chez nous, la Flandre a lancé en 2017 un appel à projets<sup>(40)</sup> en faveur de « l'habitat expérimental », qui autorise expressément les lauréats à se départir de certaines normes de salubrité comme la superficie, les équipements sanitaires, l'accessibilité ou encore le respect de la vie privée<sup>(41)</sup>. Il est toutefois précisé que cette prise de liberté ne saurait avoir pour conséquence de mettre en danger la santé ou la sécurité des occupants<sup>(42)</sup>.

## § 2. La jurisprudence

16. Quelle conséquence civile (sur le contrat de bail) une infraction aux normes régionales de salubrité emporte-t-elle ? En l'absence d'indication dans la loi fédérale sur le bail, les juges ont longtemps conclu, de manière majoritaire<sup>(43)</sup> (mais pas unanime<sup>(44)</sup>), à la nullité du bail. En cause : le caractère d'ordre public massivement reconnu auxdites normes<sup>(45)</sup>.

Cette « pente naturelle », une certaine jurisprudence – tribunal civil de Bruxelles en tête<sup>(46)</sup> – se refuse à y céder. Non, les normes de salubrité ne proméritent pas toutes le label d'ordre public ; et, non encore, la méconnaissance d'une norme d'ordre public n'occasionne pas nécessairement l'annulation du contrat<sup>(47)</sup>. Voilà ainsi démonté le syllogisme

(40) Décret flamand du 24 février 2017 instaurant un environnement pilote pour des formes d'habitat expérimentales et autorisant une coordination de la réglementation concernant la législation relative à la location d'habitations, *M.B.*, 20 mars 2017 et arrêté du Gouvernement flamand du 21 avril 2017 portant organisation d'un appel unique pour la participation à un environnement pilote pour des formes d'habitat expérimentales, *M.B.*, 29 mai 2017.

(41) « *De proefomgeving geeft geen onbeperkte ruimte om vrij te experimenteren. De geselecteerde projecten blijven gebonden aan de bestaande regelgeving, maar mogen wel afwijken van een aantal bepalingen van de Vlaamse Wooncode. In uw aanvraag vermeldt u de bepalingen waarvan u wil afwijken en waarom. Eenmaal geselecteerd, krijgt u een lijst van de bepalingen waarvan effectief mag worden afgeweken. De afwijkingen kunnen betrekking hebben op de volgende bepalingen : 1) artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, 2° en 8, en derde lid, en artikel 5, § 2, van de Vlaamse Wooncode die de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten bepalen waaraan woningen moet voldoen [...]* » (<https://www.wonenvlaanderen.be/nieuws/oproep-voor-experimentele-woonvormen>).

(42) « *Let wel op de bepalingen waarvan kan worden afgeweken, zijn wel enkele uitzonderingen. De afwijkingen op de minimale kwaliteitsnormen mogen niet tot gevolg hebben dat de veiligheid en gezondheid van de bewoners in het gedrang komt* » (<https://www.wonenvlaanderen.be/nieuws/oproep-voor-experimentele-woonvormen>).

(43) Cf. not. Cass., 10 mai 2012, *R.W.*, 2012-2013, p. 985, note A. VAN OEVELEN et *NjW*, 2013, p. 29, note M. DAMBRE, *J.P. Zomergem*, 30 septembre 2011, *Huur*, 2011, p. 180, *J.P. Bruxelles*, 19 novembre 2009, *R.G.D.C.*, 2010, p. 465, obs. N. BERNARD.

(44) Voy. not. Civ. Louvain, 29 février 2012, *Huur*, 2012, p. 78.

(45) Cf. *supra*, n° 9.

(46) Not. Civ. Bruxelles, 19 mai 2015, *R.G.D.C.*, 2016, p. 133, note N. BERNARD.

(47) Cf. aussi J. VAN MEERBEECK, « Repenser la théorie moderne des nullités », C. DELFORGE et J. VAN MEERBEECK (dir.), *Les nullités en droit privé. État des lieux et perspectives*, Limal, Anthemis, 2017, pp. 7 et s., et J. VAN MEERBEECK, « Le juge et l'ordre public : libres propos quant à l'impact des normes régionales sur le bail à l'aune de la théorie des nullités », N. BERNARD (dir.), *Le bail et le contrat de vente face aux réglementations régionales (urbanisme, insalubrité, PEB)*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 156 et s.

classique sur la nullité absolue, dont chacune des deux prémisses va être passée au crible maintenant.

17. Pour ce qui est du premier de ces postulats (les normes régionales sont indistinctement d'ordre public), le tribunal n'entend pas mettre toutes les exigences de salubrité sur le même pied, du point de vue de leur importance vitale pour l'occupant. Appelant à une « casuistique » bien comprise, il prône une « appréciation en opportunité », qui lui a fait dire qu'un problème de hauteur sous plafond dans le WC par exemple (quelques centimètres manquants) ne doit pas avoir le même impact sur la validité du contrat de bail qu'une déficience plus sérieuse<sup>(48)</sup> (dans l'installation électrique par exemple).

18. Quant à la seconde prémisses (toute violation d'une norme d'ordre public occasionne l'annulation de la convention), le tribunal fait le départ entre la cause illicite et l'objet illicite. La question de la cause, tout d'abord, ne se pose que lorsque le bailleur a eu comme *intention* de rendre le bien insalubre, quand le mauvais état du logement est non pas le résultat de l'impéritie de l'intéressé mais la finalité recherchée. Or, il faut l'avouer, ce genre de « mobile déterminant » est plutôt rare (sauf dans ces quelques hypothèses où le bailleur, sciemment, commet des infractions en matière de salubrité ou d'hygiène dans le seul objectif de maximiser ses profits par exemple<sup>(49)</sup>).

Il reste *l'objet* du contrat, qui peut lui aussi valoir à ce dernier la nullité<sup>(50)</sup>. Certes, cette sanction semble devoir s'imposer dès lors que la mise à disposition du preneur d'une habitation méconnaissant les prescriptions régionales de salubrité matérialise littéralement (et fait perdurer) le manquement, puisque le bailleur est censé offrir à son cocontractant les bienfaits d'une jouissance paisible. Toutefois, et contrairement à ce qu'il dispose pour la cause<sup>(51)</sup>, le Code civil reste flou (sinon muet)<sup>(52)</sup> sur les conséquences juridiques à attacher à une convention dotée d'un objet illicite<sup>(53)</sup> ; seule, partant, une nullité dite virtuelle (plutôt que textuelle) est

(48) Civ. Bruxelles, 19 mai 2015, R.G.D.C., 2016, p. 135, note N. BERNARD.

(49) On songe entre autres à ces marchands de sommeil qui « découpent » outrageusement une unifamiliale en une multitude de micro-appartements (dépourvus du confort minimal), qu'ils mettent en location à prix d'or à des personnes précaires – du point de vue administratif (sans-papier) ou social. Voy. l'art. 433*decies* du C. pén., inséré par l'art. 15 de la loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil, M.B., 2 septembre 2005.

(50) L'objet est illicite s'il « crée ou maintient une situation illégale » (Cass., 8 avril 1999, *Amén.*, 2000, p. 140, note M. DELNOY).

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

(52) Lire, en comparaison, les art. 6 et 1128 C. civ. Comparer également, dans un domaine approuvant, avec les art. 1110 et 1116 du C. civ., eux aussi autrement explicites.

(53) Sur la distinction à opérer entre l'objet du contrat (la naissance ou l'extinction d'une obligation, pour faire bref), l'objet de l'obligation (la « chose qu'une partie s'oblige à donner, ou qu'une partie

susceptible de s'appliquer, ce qui a pour effet de ménager au juge un pouvoir d'appréciation certain<sup>(54)</sup>. Exploitant à plein (et à raison) ce pouvoir, le tribunal civil de Bruxelles s'est estimé fondé à « tenir compte de la nature de la règle et de son but, mais également du milieu de fait dans laquelle la nullité est amenée à opérer ainsi que des intérêts en jeu »<sup>(55)</sup>. Dit autrement, il s'octroie la latitude de voir, dans chaque dossier à lui soumis, si la sanction de la nullité s'avère la plus adéquate.

### § 3. La régionalisation du bail

19. En 2014, la sixième réforme de l'État a confié aux Régions la compétence du bail d'habitation, jusque-là du ressort du pouvoir fédéral<sup>(56)</sup>. La curiosité était grande dès lors de savoir si les entités fédérées allaient régler le sort civil à réserver au bail afférent à un logement contrevenant aux normes régionales de salubrité. La Région bruxelloise<sup>(57)</sup> et son homologue wallonne<sup>(58)</sup> ont déjà adopté leur texte<sup>(59)</sup>, mais seule la première a conçu une solution sur ce point. À cet égard, les appels (répétés) à une application raisonnée de la nullité ont dû être convainquants puisque le législateur ordonnancier a décidé de cantonner cette sanction à deux cas de figure seulement (jugés les plus graves) : lorsqu'une interdiction administrative à la location frappait déjà le logement au moment où le bailleur a décidé (en pleine connaissance de cause) de le mettre en location<sup>(60)</sup> et lorsque le bailleur mis en cause a, dans les dix années qui ont précédé, été condamné en état de récidive comme marchand de

s'oblige à faire ou à ne pas faire », suivant l'article 1126 du Code civil) et l'objet de la prestation (la chose elle-même), voy. J. VAN MEERBEECK, « Le juge et l'ordre public : libres propos quant à l'impact des normes régionales sur le bail à l'aune de la théorie des nullités », *op. cit.*, pp. 164 et s. Il semble qu'on soit plutôt ici, avec la mise à disposition d'un logement contrevenant aux règles régionales de salubrité, dans le registre de l'objet de l'obligation (du bailleur).

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

(55) Civ. Bruxelles, 19 mai 2015, *R.G.D.C.*, 2016, p. 136, note N. BERNARD.

(56) Art. 6, § 1<sup>er</sup>, IV, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, inséré par l'art. 15 de loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014. Voy. pour de plus amples renseignements N. BERNARD, « Le bail d'habitation et la sixième réforme de l'État : tirer le meilleur profit de la régionalisation », *J.T.*, 2014, pp. 421 et s., ainsi que B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Regionalisering van de federale huurwetgeving*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2013.

(57) Ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, *M.B.*, 30 octobre 2017. Sur ce texte, voy. B. LOUVEAUX, *Bail d'habitation en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Larcier, 2018.

(58) Décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, *M.B.*, 28 mars 2018.

(59) En n'hésitant pour l'occasion à supprimer d'un trait de plume les normes fédérales de salubrité (art. 16, §§ 4 et 5, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 et art. 92, § 2, du décret du 15 mars 2018).

(60) Art. 219, § 4, al. 2, du Code bruxellois du logement.

sommeil<sup>(61)</sup>. Et si cette interdiction est postérieure à la signature du bail, c'est la caducité qui s'applique alors<sup>(62)</sup>.

Dans *toutes les autres situations* (notamment celles où le bien est « simplement » déclaré insalubre par le juge, sans qu'il y ait eu intervention de l'administration régionale ni encore moins d'interdiction à la location), la nullité est écartée ; c'est alors l'option traditionnelle conférée au preneur (résolution du bail ou exécution forcée des travaux) qui trouve à s'appliquer<sup>(63)</sup>. Il fallait ainsi « prévoir clairement que les normes d'habitabilité, essentiellement destinées à protéger le preneur, sont impératives en sorte que la mise en location d'un bien qui ne répond pas à ces exigences n'est pas nulle de nullité absolue », explique l'auteur du texte. « Le manquement par le bailleur à son obligation peut donc uniquement faire l'objet d'une demande de résiliation ou d'exécution forcée par le preneur [...] Une telle sanction [la nullité absolue] n'est pas nécessairement souhaitable ni nécessaire à la protection des intérêts du preneur, notamment lorsque le manquement aux normes n'est que mineur »<sup>(64)</sup>. Il reste à voir naturellement si les juges suivront cette invite à la tempérance, car la régionalisation du bail n'a rien fait perdre aux normes régionales de salubrité de leur caractère d'ordre public...

---

(61) Art. 219, § 5, du Code bruxellois du logement.

(62) Art. 219, § 4, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

(63) En vertu de l'art. 219, § 3, du Code bruxellois du logement.

(64) Projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-488/1, p. 5 et 17, souligné par nous