

## I. Doctrine

### LICÉITÉ DES BAUX AU REGARD DE LA POLICE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME

#### Introduction

Dans quelle mesure un contrat de bail qui donne à un immeuble une affectation non conforme à une disposition relevant de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme doit-il ou non être frappé de nullité? Telle est la question qui est examinée par madame le juge de paix d'Ixelles (2<sup>e</sup> canton) dans le jugement du 22 avril 1998 reproduit ci-après (p. 108).

Dans le cadre de la présente contribution, nous nous bornerons à soulever certains aspects de cette question, sans prétendre nullement à un examen exhaustif. Pour ce faire, nous passerons successivement et succinctement en revue les interrogations suivantes:

- dans quelle mesure un contrat contraire à l'ordre public est-il juridiquement valable?
- les dispositions relevant de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sont-elles d'ordre public?
- dans quelle mesure l'affectation donnée à un bien par un bail est-elle susceptible de violer une prescription d'aménagement du territoire

et d'urbanisme?

- en quoi consiste la sanction de la violation par le contrat de la norme d'ordre public?

#### I. Dans quelle mesure un contrat contraire à l'ordre public est-il juridiquement valable?

Cette question relève de la théorie générale des obligations. Il ne peut donc être question ici que de rappeler brièvement les grands principes applicables<sup>1</sup>.

"On ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs". Telle est la règle édictée par l'article 6 du Code civil, qui tempère le régime de liberté contractuelle de l'article 1134 du même Code.

De cette disposition, on peut retirer une cinquième condition de validité du contrat, en sus des quatre mentionnées à l'article 1108 du Code civil (consentement et capacité des parties, objet et cause de la convention): la conformité de la convention à l'ordre public<sup>2</sup>.

1. Il faut d'ailleurs rappeler qu'il est généralement admis que "la théorie des nullités est une des parties les plus difficiles du droit civil" (F. RIGAUX, "L'état d'ébriété d'un contractant, cause de nullité relative à la vente, note sous Cass., 21 octobre 1971, *R.C.J.B.*, 1972, p. 418).
2. A titre d'exemple, dans un jugement du 16 février 1995, le tribunal de première instance de Charleroi a fait clairement application de ce qui vient d'être dit, en décidant que la nullité du contrat d'entreprise doit être prononcée en application de l'article 6 du Code civil lorsque ce contrat est contraire aux lois qui réglementent l'exercice d'une profession, dans la mesure où ces lois sont d'ordre public (Civ. Charleroi, 16 février 1995, *J.L.M.B.*, 1996, p. 790). Dans le même sens, v. Liège, 25 mai 1994, *R.R.D.*, 1994, p. 513; Comm. Charleroi, 25 juin 1997, *J.L.M.B.*, 1999, p. 24 et obs. B. LOUVEAUX ("Nullité du contrat d'architecture d'intérieur"). Dans cette matière, v. ég. note B. LOUVEAUX, "Accès à la profession de dissolution des contrats d'entreprise", note sous Comm. Mons, 12 avril 1988, *D.C.C.R.*, 1990, p. 154; R. STOCKART, "Nullité du contrat d'entreprise pour non-respect par l'entrepreneur de la législation relative à l'accès à la profession", *R.R.D.*, 1997, p. 199. En ce qui concerne la nullité des contrats conclus en violation de la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte, v. P. RIGAUX, *L'architecte*, Bruxelles, Larcier, 1975, p. 93; P. RIGAUX, *Le droit de l'architecte*, Bruxelles, Larcier, 1993, p. 69; "toute clause d'un contrat qui dispose à l'encontre du prescrit d'une règle d'ordre public est nulle, de nullité absolue"; B. LOUVEAUX, "Contrat d'entreprise et nullités, obs. sous Mons, 25 juin 1991, *J.L.M.B.*, 1992, p. 758. Dans la matière du droit des sociétés, v. not. V. SIMONART, "L'ordre public et le droit des sociétés", *R.D.C.*, 1994, p. 96. En ce qui concerne les pratiques du commerce, v. p.ex. Cass., 17 mars 1988, *R.D.C.*, 1988, p. 914 et note P. DE VROEDE; *D.C.C.R.*, 1988-1989, p. 181 et note FAGNART; L. VAN BUNNEN, "La loi sur les pratiques du commerce et son incidence sur les contrats, in *Hommage à Jacques Heenen*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 491. Pour un exemple relatif aux dispositions de la loi Breyne, v. Bruxelles, 9 mars 1990, *R.N.B.*, 1990, p. 613; Civ. Marche-en-Famenne, 13 août 1987, *J.L.M.B.*, 1988, p. 294. En matière des produits pharmaceutiques, v. Civ. Liège (réf.), 13 septembre 1988, *J.L.M.B.*, 1988, p. 1256. En matière d'obligation alimentaire, v. p.ex. Liège, 10 octobre 1995, *Rev. trim. dr. fam.*, 1997, p. 121. En ce qui concerne les normes de sécurité, de salubrité et de qualité des logements, v. not. P. DE SMEDT, *Het*

La conformité de la convention aux dispositions d'ordre public s'analyse généralement à partir d'autres concepts<sup>3</sup>, comme celui de la cause<sup>4</sup> ou de l'objet<sup>5</sup> du contrat, celui de l'erreur sur un élément essentiel du contrat<sup>6</sup>, celui du dol, voire celui de la *culpa in contrahendo*<sup>7</sup>. En droit des baux, l'absence de possibilité pour le locataire d'affecter le bien à l'usage convenu contractuellement, du fait de prescriptions d'urbanisme, est également susceptible, dans certaines circonstances, de s'analyser en une violation par le bailleur de son obligation de délivrance<sup>8</sup>.

Sans aborder ces autres concepts, on peut se borner ici à retenir qu'une convention – et donc un contrat de bail – dont le contenu est contraire à une disposition d'ordre public ne peut être juridiquement admise.

## II. Les dispositions relevant de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sont-elles d'ordre public?

"Est d'ordre public proprement dit la loi qui touche aux intérêts essentiels de l'Etat ou de la collectivité, ou qui fixe, dans le droit privé, les bases juridiques sur lesquelles repose l'ordre économique ou moral de la société"<sup>9</sup>.

Il semble admis que "les lois de droit public sont nécessairement d'ordre public"<sup>10</sup>.

De ce qui vient d'être dit, on peut à tout le moins déduire que l'ensemble des dispositions à valeur législative relevant de la police de l'amé-

2. →

- woninghuurrecht in de greep van de Vlaamse Wooncode*, REDRIM, 1999, p. 32, et réf. citées à la note 152; M. DAMBRE, "De geldingskracht van gewestelijke en gemeentelijke reglementen m.b.t. de woningkwaliteit", note sous J.P. Gand (1<sup>er</sup> canton), 14 mars 1997 et 20 juin 1997, REDRIM, 1999, p. 102. V. cependant P. VAN OMMESLAGHE, *Droit des obligations*, Cours de 1<sup>re</sup> licence en droit, ULB, 1994-1995, pp. 115 et s. et P. GOFFAUX et M. LUCAS, "Des effets sur le contrat de l'annulation par le Conseil d'Etat de la décision d'attribuer un marché public, *A.P.T.*, 1998, p. 62, qui s'opposent implicitement à l'admission de cette cinquième condition.
3. Dans un arrêt du 15 décembre 1992 (reproduit partiellement dans Civ. Namur, 20 décembre 1993, *J.L.M.B.*, 1994, p. 350), la cour d'appel de Liège fait usage d'une formule relativement large mais imprécise en indiquant, à propos de l'exception de jeu, que les articles 6, 1131, 1965 et 1967 du Code civil établissent un système cohérent privant de toute force civile contraignante les contrats relatifs aux jeux ou à l'exploitation de jeux autres que ceux d'adresse et/ou de sport.
4. V. les articles 1131 et 1133 du Code civil. A titre d'exemple relatif aux jeux et paris, on constate que le tribunal de première instance de Mons ne fait référence qu'au concept de cause illicite pour examiner la validité d'un contrat (Civ. Mons, 6 décembre 1996, *J.L.M.B.*, 1997, p. 1411). Dans le même sens, v. Gand, 27 mai 1994, *R.W.*, 1995-1996, p. 825. V. ég. P.-Y. ERNEUX, *La vente. Généralités. Guide de droit immobilier*, classeur permanent, Bruxelles, Story-Scientia, p. II.1.3.-100. Pour un exemple de bail contraire à des normes concernant la prévention de l'incendie, v. J.P. Gand (1<sup>er</sup> canton), 14 mars 1997 et 20 juin 1997, REDRIM, 1999, p. 95 et note M. DAMBRE. Pour un exemple relatif aux marchés publics, v. Bruxelles, 25 mars 1993, *Entr. et dr.*, 1993, p. 232.
5. V. P. WERY, "Chronique de jurisprudence – Les obligations, *J.T.*, 1996, p. 713; P.A. FORIERS, *La caducité des obligations contractuelles par disparition d'un élément essentiel à leur formation*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 34.
6. Pour un cas d'application à un contrat de vente, où l'acheteur d'un terrain de remblai l'avait acquis en croyant qu'il s'agissait d'un terrain à bâtir, v. Liège, 11 décembre 1989, *Act. dr.*, 1991, p. 210 et note L. HERVE (*Du caractère inexécutable de l'erreur commise par l'acheteur d'un terrain à bâtir*), V. ég. Civ. Charleroi, 16 juin 1987, *R.G.D.C.*, 1988, p. 573.
7. Ainsi, F. NAVEZ indique, à propos d'un contrat de bail contraire à la réglementation applicable en matière de camping-caravaning, que "le juge peut considérer que le gérant de camping, mieux au fait des législations de droit public, à caché au locataire le risque de nullité de contrat et a dès lors commis une faute" (F. NAVEZ, "Les questions de la nullité des contrats contraires à l'ordre public, in *L'habitat prolongé en camping et en parc résidentiel en Région wallonne*, Fond. Roi Baudouin, 1997, p. 55).
8. Pour un exemple, v. Civ. Bruxelles, 15 septembre 1995, *J.J.P.*, 1998, p. 5; *T.R.O.S.*, 1996, p. 176 et note K. CREYFT (*De omvang van leveringsplicht van de verhuurder met betrekking tot de aanvraag van bouw- en exploitatievergunningen*), à propos d'un bail qui prévoyait l'affectation du bien à usage de centre de gymnastique et de fitness sans que le bailleur n'ait obtenu le permis d'urbanisme pourtant requis.
9. Cass., 9 décembre 1948, *Pas.*, 1948, I, p. 699, cité par M. GREGOIRE, *L'ordre public dans la jurisprudence de la Cour de cassation. L'ordre public, concept et applications*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 69; Cass., 10 mars 1994, *Bull.*, 1994, p. 237; *R.D.C.*, 1995, p. 15 et note F. GLANSDORFF; v. ég. V. SIMONART, "L'ordre public et le droit des sociétés, *R.D.C.*, 1994, p. 98. Ainsi, l'idée fondamentale qui sous-tend le contenu de l'article 6 du Code civil est la suivante: "l'intérêt général ne peut être compromis par des intérêts privés" (F. NAVEZ, "Les questions de la nullité des contrats contraires à l'ordre public", in *L'habitat prolongé en camping et en parc résidentiel en Région wallonne*, Fond. Roi Baudouin, 1997, p. 52).
10. C. RENARD, E. VIEUJEAN et Y. HANNEQUART, *Les Nouvelles*, t. IV, Bruxelles, Larcier, n° 1230bis: "on ne comprendrait pas que les particuliers puissent, par le jeu des conventions, tenir en échec les règles de droit public". On remarque que cette formule vise les "règles de droit public" et pas uniquement les "lois d'ordre public".

nagement du territoire et de l'urbanisme, à savoir pour l'essentiel les articles 1<sup>er</sup> à 237 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine<sup>11</sup>, l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme<sup>12</sup> et le décret du parlement flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire<sup>13</sup>, relèvent de l'ordre public<sup>14</sup>. Il en va donc notamment ainsi de chacune des dispositions de ces législations qui impose l'obtention d'un permis d'urbanisme préalablement à certains actes et travaux.

Qu'en est-il maintenant des dispositions à valeur réglementaire, à savoir plus particulièrement les plans d'aménagement<sup>15</sup> ou d'affectation du sol<sup>16</sup> et les permis de lotir<sup>17</sup>?

Dans un arrêt du 2 décembre 1996, la cour d'appel d'Anvers répond clairement à cette question en indiquant que les affectations des plans de secteur en vigueur sont d'ordre public<sup>18</sup>. Le fait qu'une norme ne dispose que d'une valeur réglementaire n'empêche donc pas,

aux yeux de la cour, sa qualification de disposition d'ordre public<sup>19</sup>.

Il pourrait d'ailleurs être soutenu qu'en réalité, la question de la valeur limitée (réglementaire et non législative) des plans et du permis de lotir importe peu, dans la mesure où il paraît possible de considérer que, dès lors qu'il y a violation d'un plan ou d'un permis de lotir, il y a également, par voie de conséquence, violation de la disposition à valeur légale qui en consacre la valeur réglementaire<sup>20</sup>.

En tout état de cause, il nous semble difficilement contestable que tant les dispositions à valeur législative que les dispositions à valeur réglementaire relevant de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme disposent du caractère d'ordre public. Ce sentiment est basé sur les trois éléments suivants<sup>21</sup>.

D'une part, l'ensemble des dispositions dont il est ici question, en ce compris les plans d'aménagement et le permis de lotir, peuvent être qualifiées de mesures de police administra-

11. On le sait, le CWATUP contient tant des textes à valeur décrétable (art. 1<sup>er</sup> à 237) que des textes à valeur réglementaire (art. 238 à 476).
12. Il faut rester attentif au fait que, en Région de Bruxelles-Capitale, pour des raisons liées à la réforme de l'Etat, certaines dispositions de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme demeurent d'application (v. M. DELNOY, "Le nouveau droit wallon des infractions et sanctions d'urbanisme, in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 462; v. ég. l'article 195 de l'ordonnance organique du 29 août 1991).
13. Ce décret remplace à la date du 1<sup>er</sup> octobre 1999 le décret flamand relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 (v. l'A.Gouv.fl. du 22 octobre 1996 modifiant l'A.Gouv.fl. du 24 septembre 1996 portant coordination de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, sanctionné par le décret du parlement flamand du 4 mars 1997).
14. Dans ce sens, v. Cass., 27 juin 1985, *Pas.*, 1985, I, p. 1381: les dispositions de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sont d'ordre public.
15. En Région wallonne, le plan de secteur et le plan communal d'aménagement; en Région flamande, le plan d'exécution spatial régional, plan d'exécution spatial provincial et plan d'exécution spatial communal (avant le 1<sup>er</sup> octobre 1999: le plan régional d'aménagement du territoire, le plan de secteur et le plan communal d'aménagement).
16. En Région bruxelloise, le plan régional d'affectation du sol et le plan particulier d'affectation du sol. On n'aborde pas ici la question de la valeur réglementaire des plans de développement.
17. En Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale, le permis de lotir a expressément valeur réglementaire (v. l'art. 92 du CWATUP et l'art. 91 de l'ordonnance organique). En Région flamande, tel n'est pas le cas mais, au vu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, la valeur réglementaire du permis de lotir doit néanmoins être admise (v. C.E. n° 49.235, du 23 septembre 1994, VINCENT; C.E. n° 66.068, du 24 avril 1997, VANNEREN, *Am.-Env.*, 1997/4, p. 299 et note M. PAQUES, *Le permis de lotir entre l'acte individuel et le règlement*).
18. Anvers, 2 décembre 1996, *Am.-Env.*, 1998, p. 233; *T.M.R.*, 1997, p. 392.
19. On peut considérer que, dans son arrêt du 6 octobre 1996 (*J.T.*, 1967, p. 185, commenté par J. HOFFLER, "Faut-il modifier le livre II du Code civil", *J.T.*, 1967, p. 181), la Cour de cassation adopte une position comparable. L'arrêt établit de manière implicite mais certaine la prééminence des plans d'aménagement sur les servitudes de droit privé, étant entendu que l'article 686 du Code civil interdit les servitudes contraires à l'ordre public; c'est donc bien que, dans l'esprit de la Cour de cassation, les plans d'aménagement sont d'ordre public, malgré leur valeur réglementaire.
20. V. les dispositions ci-dessus citées.
21. Le lecteur sera cependant attentif à l'arrêt SA VILLATOILE du Conseil d'Etat, qui semble s'opposer à cette solution (C.E. n° 45.419, du 22 décembre 1993, S.A. VILLATOILE: le moyen pris de la violation des dispositions réglementaires relatives à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans de secteur et des plans de secteur, n'est pas d'ordre public). En tout état de cause, en Région wallonne, depuis l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997 modifiant le CWATUP, les définitions des zones des plans de secteur découlent de dispositions à valeur décrétable (v. les art. 25 et s. du Code).

tive<sup>22</sup>. Or, la police administrative "désigne l'ensemble des pouvoirs accordés (...) aux autorités administratives et qui permettent à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux droits et libertés des individus"<sup>23</sup>. En d'autres termes, au même titre que l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme préalablement à certains actes et travaux, les plans d'aménagement et le permis de lotir, en ce qu'ils régissent l'affectation du sol, poursuivent un but qui relève de l'ordre public.

D'autre part, dans chacune des trois régions, la violation des prescriptions les plus importantes de la matière est érigée en infraction<sup>24</sup>. Or, si le fait de poser et de maintenir un acte soumis à permis d'urbanisme sans obtenir au préalable un tel permis est érigé en infraction, la violation des plans d'aménagement ou d'un permis de lotir constitue également, dans la plupart des cas, une infraction<sup>25</sup>. On doit certes être conscient de la nécessité de ne pas confondre l'illégalité pénale avec l'illégalité civile mais il reste que la protection pénale conférée à une disposition en confirme claire-

ment le caractère d'ordre public<sup>26</sup>.

Enfin, l'importance de la valeur accordée par le législateur aux plans d'aménagement et au permis de lotir au regard des conventions de bail se reflète encore dans l'obligation qui est faite au notaire par chacune des législations régionales d'informer le locataire d'un immeuble – du moins lorsqu'il s'agit d'un bail de plus de neuf ans – de l'existence et du contenu desdits plans et permis<sup>27</sup>. En Région wallonne, cette obligation pèse d'ailleurs également directement sur le "vendeur" ou son mandataire<sup>28</sup>.

De ce qui précède, il découle que l'ensemble des dispositions législatives ou réglementaires relevant de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sont d'ordre public.

Reste à se demander si une qualification identique peut être accordée au contenu du permis d'urbanisme. Dans de nombreux cas, en effet, l'objet du permis d'urbanisme fait référence, à tout le moins implicitement, à une affectation du bâtiment concerné: le contrat de bail contraire à cette affectation doit-il de ce fait être considéré comme contraire à l'ordre

22. V. not.; A. PAUWELS et P. MASSART, *Manuel permanent des baux à loyer et commerciaux*, Bruxelles, Excelsior, 1998, p. A-II-2-14.
23. J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Fac. dr. de Liège, 1978, p. 479. M.-A. FLAMME parle, à propos des mesures de police administrative, de "véritable nécessité sociale" (*Droit administratif*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 1103).
24. V. l'article 154 du CWATUP, l'article 182 de l'ordonnance organique et l'article 146 du décret du parlement flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire.
25. Sur cette hypothèse d'infraction, v. not. M. DELNOY, "Le nouveau droit wallon des infractions et sanctions d'urbanisme, in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 424. Il faut cependant souligner que, en Région de Bruxelles-Capitale, la violation du plan régional d'affectation du sol ne constitue pas une infraction. Dans ces cas seulement on peut se demander si le plan est "directement obligatoire pour les particuliers" (F. HAUMONT, *Les instruments juridiques de la politique foncière*, Bruxelles, Story-Scientia, 1990, p. 138) dans la conclusion de leur contrat. En Région flamande, la violation du plan régional d'aménagement du territoire et la violation du plan de secteur ne constituaient pas une infraction d'urbanisme dans le cadre du décret relatif à l'aménagement du territoire coordonné le 22 octobre 1996. L'article 146 du décret du parlement flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire précise cependant, d'une part, que les opérations, travaux et modifications contraires à un plan d'exécution spatial (nouveau concept) constituent des infractions d'urbanisme (v. le 2° de cette disposition). Or, sous réserve d'un examen approfondi des travaux préparatoires, on peut raisonnablement penser qu'un contrat constitue une "opération" au sens de cette disposition. Le même texte sanctionne, d'autre part, l'infraction aux plans d'aménagement établis sur base de la législation antérieure tant qu'ils restent en vigueur (v. le 6° de cette disposition). Or, à nouveau, le terme utilisé (infraction) nous paraît englober la conclusion d'un contrat. Enfin, l'article 146, 1° et 7°, sanctionne les actes contraires au contenu des permis de lotir.
26. Dans ce sens, v. J. HERBOTS, "Levering in goede staat en renovatiecontract", in *Woninghuur na de wet van 13 april 1997*, Bruges, La Charte, 1997, p. 56, cité par P. DE SMEDT, "Het woninghuurrecht in de greep van de Vlaamse Wooncode", *Revue de droit immobilier*, 1999, p. 32.
27. Sur cette obligation, v. not. O. JAMAR, "De la qualification de terrain à bâtir dans un acte notarié", in *Liber amicorum E. Bouttiau et J. Demblon*, Bruxelles, Bruylant, 1987, p. 171; P.-Y. ERNEUX, "L'accès du notaire aux informations qu'il est légalement tenu de procurer aux parties sur le statut juridique des immeubles, in *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 319; P. DE DONCKER, "Les informations préalables à la vente d'un bien immobilier conformément aux ordonnances et arrêtés sur la planification et l'urbanisme dans la Région de Bruxelles-Capitale, in *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 297.
28. V. M. DELNOY, *Les répercussions en droit civil du "nouveau" CWATUP: patrimonialisation du territoire wallon, information par le vendeur, droit de préemption et indemnisation des dommages de plan*, REDRIM, 1999, p. 42. Il est indéniable que le vocable "vendeur" utilisé dans les articles 85 et 152 du CWATUP est inadéquat puisqu'il s'agit en réalité de viser celui qui constitue un droit réel ou octroie un droit de bail de plus de neuf ans.

public?

Cette question est plus délicate que les précédentes dans la mesure où, s'agissant d'un acte individuel, le permis d'urbanisme est dépourvu de toute valeur réglementaire.

Une réponse positive semble malgré tout pouvoir être fournie. Il ne pourrait en effet être nié que le permis d'urbanisme constitue un élément capital de la police administrative de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, au même titre que les plans d'aménagement et le permis de lotir. A ce titre, il relève de l'ordre public. D'autre part, il est clair que la violation du contenu d'un permis d'urbanisme constitue une infraction d'urbanisme au même titre que la violation des plans et permis de lotir<sup>29</sup>. Enfin, l'existence d'un permis d'urbanisme relatif à l'immeuble qui fait l'objet d'un contrat doit être mentionné dans l'acte par le notaire instrumentant<sup>30</sup>, cette obligation pesant par ailleurs sur le vendeur ou son mandataire en Région wallonne<sup>31</sup>.

Il en résulte donc que l'ensemble des prescriptions applicables en matière d'urbanisme et susceptibles d'avoir une incidence sur l'affectation donnée à un bien par contrat de bail peuvent être qualifiées d'ordre public: dispositions à valeur législative, dont celle qui soumet certains actes et travaux à permis d'urbanisme préalable, plans d'aménagement, permis de lotir et permis d'urbanisme.

### III. Dans quelle mesure l'affectation donnée à un bien par un bail est-elle susceptible de violer une prescription d'aménagement du territoire et d'urbanisme?

De la décision ci-dessus reproduite, qui ne concerne que la Région de Bruxelles-capitale, il

découle à titre essentiel que, lorsqu'il est conclu dans le but de contourner les dispositions légales d'aménagement du territoire et d'urbanisme, un contrat de bail doit être frappé de nullité absolue.

Dans la mesure où, en Région de Bruxelles-Capitale, les seules dispositions légales d'aménagement du territoire et d'urbanisme sont celles de l'ordonnance organique, il est difficile de déterminer avec certitude, au regard du jugement commenté, avec quelle disposition de cette ordonnance le contrat de bail qui portait prétendument sur la résidence principale du preneur n'était pas compatible en l'espèce, étant entendu que la volonté des parties était en réalité d'affecter le bien à l'usage de bureaux. Le jugement reste muet sur ce point.

A notre sens, pour l'essentiel, l'affectation donnée à un bien par un bail est susceptible d'entretenir un lien avec deux types de dispositions relevant de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme: d'une part, la liste des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme et, d'autre part, la destination de ce bien telle qu'elle résulte des plans d'aménagement ou d'un permis de lotir.

Au vu de ces deux hypothèses, on peut penser que la formule utilisée par le juge de paix ixellois, qui fait référence aux "dispositions légales", est susceptible de s'appliquer aux plans d'affectation du sol et au permis de lotir tout autant qu'à l'obligation de solliciter un permis d'urbanisme préalable. On peut en effet interpréter cette formule comme visant les dispositions de l'ordonnance organique qui confèrent valeur réglementaire et force obligatoire aux plans d'affectation du sol et au permis de lotir<sup>32</sup>.

Une troisième hypothèse doit encore, à notre sens, être prise en compte, à savoir celle de la violation par le contrat du contenu d'un permis d'urbanisme.

29. C'est expressément le cas en Région wallonne (art. 154, al. 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, du CWATUP) et en Région de Bruxelles-Capitale (art. 182, 3<sup>o</sup>, de l'ordonnance organique). C'était également implicitement le cas en Région flamande (v. not. B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 439; F. HAUMONT, "L'urbanisme", *Rép. not.*, t. XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 841) et c'est expressément le cas depuis l'entrée en vigueur du décret du parlement flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire.
30. V. not. O. JAMAR, "De la qualification de terrain à bâtir dans un acte notarié", in *Liber amicorum E. Bouttiau et J. Demblon*, Bruxelles, Bruylant, 1987, p. 171; P.-Y. ERNEUX, "L'accès du notaire aux informations qu'il est légalement tenu de procurer aux parties sur le statut juridique des immeubles", in *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 319; compléter, in *L'urbanisme dans les actes*.
31. V. M. DELNOY, *Les répercussions en droit civil du "nouveau" CWATUP: patrimonialisation du territoire wallon, information par le vendeur, droit de préemption et indemnisation des dommages de plan*, REDRIM, 1999, p. 42.
32. V. not. les articles 33, 66 et 91 de cette ordonnance. On notera cependant que, dans aucune des trois décisions rendues en cette matière par cette juridiction et dont nous avons connaissance (v. en sus de celle ci-dessus reproduite, J.P. Ixelles (2<sup>e</sup> canton), *J.J.P.*, 1998, p. 21; J.P. Ixelles (2<sup>e</sup> canton), 11 juin 1997, R.G. n<sup>o</sup> 88.24 + 9678, inédit), il n'est fait mention des plans d'aménagement ou d'affectation du sol, ni de permis de lotir.

### A. La liste des actes et travaux soumis à un permis d'urbanisme

En Région de Bruxelles-Capitale, la modification de l'utilisation ou de la destination de tout ou partie d'un bien est soumise à permis d'urbanisme en vertu de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme. L'utilisation est définie comme étant l'utilisation existante de fait d'un bien non bâti ou d'un ou de plusieurs locaux d'un bien bâti, tandis que la destination est celle qui est indiquée dans le permis de bâtir ou d'urbanisme ou à défaut d'un tel permis ou de précision dans le permis, l'affectation indiquée dans les plans d'aménagement.

Ainsi, le fait de donner à un bien une affectation de bureaux lorsqu'il servait auparavant de résidence principale constitue sans conteste une modification d'utilisation soumise à permis d'urbanisme. Il en va *a fortiori* ainsi si le ou les plans d'aménagement en vigueur, ou à défaut le permis de bâtir ou d'urbanisme, destinent le bien à une fonction autre que celle de bureaux<sup>33</sup>.

En Région wallonne, alors que l'article 41, § 1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup>, ancien du CWATUP soumettait à permis de bâtir la modification d'utilisation d'un bien, l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup> vise désormais la modification de destination d'un bien, pour autant que cette modification figure sur une liste à établir par le gouvernement.

A cet égard, on peut penser que, à l'heure actuelle, faute de disposer de la liste dont il vient d'être question, la modification de desti-

nation n'est en Région wallonne pas soumise à permis d'urbanisme<sup>34</sup>.

En Région flamande, l'article 99, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret portant organisation de l'aménagement du territoire soumet à permis la modification totale ou partielle de la fonction principale d'un bien immeuble bâti en vue d'une nouvelle fonction, pour autant qu'elle figure sur une liste à arrêter par le gouvernement<sup>35</sup>.

Le lecteur nous pardonnera de ne pas nous étendre plus avant sur la délimitation du concept de modification d'utilisation ou de destination soumise à permis, *a fortiori* celui tout récent de modification de la fonction principale, en renvoyant aux études approfondies qui y ont été consacrées<sup>36</sup>.

On retiendra de ce qui précède que l'affectation qu'un propriétaire et un locataire donnent à un bien par le biais d'un contrat de bail est le cas échéant susceptible de tomber dans le champ d'application du permis d'urbanisme au titre de la modification d'utilisation ou de destination d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment, étant entendu qu'il va de soi qu'un permis d'urbanisme est en tout état de cause requis si la modification d'affectation résultant du contrat implique des travaux de transformation intérieure soumis à permis<sup>37</sup>.

Conclure un tel contrat sans avoir au préalable obtenu un permis d'urbanisme constituerait donc clairement une violation d'une disposition d'ordre public.

On peut également penser que, dès lors que la conclusion du bail comportant une modification d'affectation a lieu avant l'entrée en vi-

33. Comp. l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, de l'ordonnance du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, qui définit la modification de destination soumise à permis d'urbanisme par référence à la destination du bien indiquée dans le permis de bâtir ou d'urbanisme ou à l'affectation indiquée dans les plans d'aménagement.

34. Sur les raisons qui nous poussent à le penser, v. M. DELNOY, "Modifier l'utilisation/la destination d'un bâtiment, en Région wallonne, *Immobilier*, 20 janvier 1999, p. 3.

35. Au vu du changement de concept par rapport à la législation flamande antérieure, on peut douter que cette liste découle encore de l'arrêté de l'exécutif flamand du 17 juillet 1984 subordonnant certaines modifications d'utilisation à un permis. Il en résulte à notre sens que, en Région flamande, dans l'attente d'un arrêté *ad hoc* du gouvernement, la modification de fonction principale n'est pas soumise à permis.

36. V. not. F. HAUMONT, "Les changements d'affectation soumis à permis d'urbanisme", *Rev. dr. comm.*, 1994, p. 3; F. MAUSSON, "La transformation et les changements d'affectation ou d'utilisation, in *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, Larciér, 1998, p. 77. Concernant spécifiquement les bureaux en Région de Bruxelles-Capitale, v. B. LOUVEAUX, "Location de bureaux en Région de Bruxelles-Capitale", *Act. jur. baux*, 1998, p. 18. Il faut également relever l'intéressant jugement du 28 juin 1996 rendu par la décidément très prolifique justice de paix d'Ixelles en la matière, suivant lequel l'affectation à usage de bureau privatif d'une partie d'un bien loué à usage de résidence principale n'est pas soumise à permis de modification d'utilisation/destination, sauf à supposer que cette affectation passe du statut de bureau privatif au statut de bureau pur et simple (J.P. Ixelles (2<sup>e</sup> canton), *J.J.P.*, 1998, p. 21). Reste naturellement à déterminer la signification précise du concept de bureau privatif et de celui de bureau pur et simple.

37. V. les articles 84, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, du CWATUP, 84, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'ordonnance organique et 99, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret flamand portant organisation de l'aménagement du territoire.

gueur de la disposition qui soumet cette modification à permis d'urbanisme, ledit bail n'est pas susceptible d'annulation pour contrariété à l'ordre public<sup>38</sup>. On revient ci-après sur une question similaire.

### B. La destination du bien telle qu'elle découle des plans d'aménagement

L'affectation donnée à un bien par un contrat de bail ne peut pas être conforme à la destination donnée au même bien par un plan d'aménagement (ou plan d'affectation du sol en Région bruxelloise). L'exemple-type à cet égard est précisément celui dont madame le juge de paix d'Ixelles avait à connaître dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu au jugement ici commenté, à savoir celui du bail affectant un tout ou en partie l'immeuble à usage de bureaux.

La question de la conformité d'un contrat de bail avec le plan d'aménagement et un éventuel permis de lotir ne présente cependant d'intérêt direct que si la conclusion de ce contrat ne constitue pas en elle-même un acte soumis à permis d'urbanisme (v. ci-dessus) ni une violation du contenu d'un permis d'urbanisme déjà délivré (v. ci-dessus). La question est alors celle de savoir si les plans d'aménagement, étant d'ordre public, ont néanmoins toujours une force obligatoire vis-à-vis des particuliers et de leurs contrats, alors même qu'aucun acte soumis à permis ne doit être posé? Cette question en contient en réalité deux: d'une part, dans quelle mesure un plan d'aménagement est-il obligatoire pour les particuliers et, d'autre part, dans quelle mesure un plan d'aménagement s'impose-t-il aux actes non soumis à per-

mis?

En se basant notamment sur les travaux préparatoires de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962, la doctrine traditionnelle enseigne que seuls les plans dont la violation est sanctionnée pénalement sont directement obligatoires pour les particuliers et que, dans les autres cas, les plans ne s'imposent qu'indirectement aux particuliers, du fait des décisions que les autorités sont tenues de prendre quant aux demandes de permis qui leur sont soumises par eux<sup>39</sup>.

Il semble cependant raisonnable de considérer que les auteurs de cette loi n'ont pas eu en vue les rapports que les plans d'aménagement et les contrats étaient susceptibles d'entretenir par le biais de l'article 6 du Code civil<sup>40</sup>.

En tout état de cause, la question de la force obligatoire des plans dont la violation n'est pas constitutive d'infraction ne présente en réalité plus d'intérêt qu'en ce qui concerne le plan régional d'affectation du sol en Région de Bruxelles-Capitale, dans la mesure où la violation de tous les autres plans (et permis de lotir) constitue une infraction d'urbanisme (v. ci-dessus)<sup>41</sup>.

En ce qui concerne la seconde question, celle relative à la force obligatoire des plans au regard des actes non soumis à permis, on indique généralement qu'elle reste incertaine<sup>42</sup>.

On doit cependant signaler que les cours d'appel d'Anvers et de Gand ont clairement pris position dans le sens d'une application des plans aux actes non soumis à permis<sup>43</sup>, de même que le professeur BOES<sup>44</sup>.

En tout état de cause, en ce qui concerne les deux questions, on l'a déjà dit, dans son impor-

38. Dans le même sens, v. J.P. Ixelles (2<sup>e</sup> canton), 11 juin 1997, R.G. n° 88.24 + 9678, inédit.

39. V. not. Ph. VANDEN BORRE, "De juridische aspecten van het gewestplan", *Entr. et dr.*, 1979, p. 119; F. HAUMONT, "L'urbanisme", *Rép. not.*, t. XIV, I. XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 305.

40. On remarque par ailleurs que le législateur wallon, qui avait en son temps décidé d'accorder au schéma de structure communal une valeur juridique différenciée suivant les destinataires, de sorte notamment que cet instrument était contractuellement obligatoire pour les personnes qui percevaient des incitants ou des subventions en contrepartie d'engagements pris par elles en vue d'exécuter le schéma, n'a pas entendu reproduire la moindre distinction comparable dans le nouveau CWATUP.

41. On a notamment vu ci-dessus qu'en Région wallonne, la violation de tout plan d'aménagement et du permis de lotir "de quelque manière que ce soit" constitue une infraction d'urbanisme.

42. V. not. F. HAUMONT, "L'urbanisme", *Rép. not.*, t. XIV, I. XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 305; M. PAQUES, "La nature juridique des schémas directeurs et des schémas de structure", *Am.-Env.*, 1994, p. 10. Sur la question du caractère infractif de la violation d'un plan d'aménagement par un acte non soumis à permis, v. ég. M. DELNOY, "Le nouveau droit wallon des infractions et sanctions d'urbanisme", in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 431.

43. Anvers, 20 juin 1986, *R.W.*, 1986-1987, p. 1265; Gand, 10 juin 1985, *Am.*, 1986, p. 17 et note H. BOCKEN: le demandeur ne peut solliciter du juge qu'il lui permette de donner à la parcelle une affectation contraire au plan de secteur.

44. M. BOES, "De sancties in het stedenbouwwrecht", in *Het milieu - L'environnement*, Féd. roy. not. b., 1993, p. 343.

tant arrêt du 6 octobre 1966<sup>45</sup>, la Cour de cassation fait implicitement mais certainement prévaloir le contenu des plans d'aménagement sur les servitudes de droit privé. L'article 686 du Code civil stipule: "Il est permis aux propriétaires d'établir sur leurs propriétés ou en faveur de leurs propriétés telles servitudes que bon leur semble, (...) pourvu que ces services n'aient d'ailleurs rien de contraire à l'ordre public". Il s'agit là d'une disposition tout-à-fait comparable à celle de l'article 6 du Code civil. Dans cette mesure, la solution de l'arrêt du 6 octobre 1966 semble transposable des servitudes de droit privé aux contrats. C'est bien dans ce sens que VANDEN BORRE écrit: "met andere woorden wil dat zeggen dat de voorschriften van de plannen van aanleg voorrang hebben op particuliere overeenkomsten"<sup>46</sup>.

Quoi qu'il en soit, il ne pourrait être question de relever ici quelles zones des plans de secteur (Région wallonne et Région flamande) ou du plan régional d'affectation du sol (Région de Bruxelles-Capitale) admettent ou rejettent les bureaux et l'on pourrait encore moins envisager une telle recherche à propos des plans communaux d'aménagement.

On peut cependant retenir, à titre d'exemple, que, en tant qu'activité principale, les bureaux sont manifestement admissibles en Région wallonne en zone d'activité économique mixte (art. 30, al. 1<sup>er</sup>, du CWATUP), le concept de "service" comprenant les bureaux<sup>47</sup>, ainsi qu'en zone d'habitat et d'habitat à caractère rural, ces deux zones étant susceptibles d'accueillir toute activité économique pour autant qu'elle soit compatible avec le voisinage et qu'elle ne mette pas en péril la destination principale de la zone.

De même, on peut penser que, sous la réserve éventuelle de la carte des superficies de

bureau admissibles (CASBA) intégrée dans le projet de plan régional d'affectation du sol bruxellois<sup>48</sup>, les bureaux qui ne constituent que l'accessoire indissociable d'une activité principale (p.ex. le bureau de gestion d'une exploitation agricole) sont admissibles en toute zone dans laquelle ladite activité principale est elle-même admissible<sup>49</sup>.

Reste la question du sort à réserver au bail conclu en conformité avec un plan lorsque le plan vient à être modifié de telle sorte que le bail ne lui est plus conforme.

Nous avons eu l'occasion d'aborder dans une précédente étude le caractère infractionnel du maintien d'un acte qui est devenu contraire à un plan du fait de la modification de ce dernier depuis le moment où l'acte a été posé, en concluant à l'absence de caractère infractionnel d'une telle situation malgré les termes de l'article 154, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, du CWATUP, suivant lesquels constitue une infraction le fait d'enfreindre "de quelque manière que ce soit" les prescriptions des plans d'aménagement<sup>50</sup>.

La question est ici de savoir quel sort il y a lieu de réserver au contrat avec lequel le nouveau plan (ou permis de lotir) entre en contradiction. On pourrait sans doute lui appliquer la solution préconisée par L. SIMONT, J. DE GAVRE et P.A. FORIERS: "le bail doit être dissous en principe par application de la théorie des risques (art. 1722 du Code civil). Il s'agira en effet, normalement, d'un cas de perte juridique totale de la chose ensuite d'un cas de force majeure"<sup>51</sup>. C'est également cette solution qui est proposée par Y. MERCHIERS dans l'hypothèse d'une modification des normes de sécurité et de protection contre l'incendie en cours de bail<sup>52</sup>. On pourrait cependant également se baser sur le principe d'absence d'effet rétroactif

45. Cass., 6 octobre 1966, *J.T.*, 1967, p. 185. Pour un commentaire de cet arrêt, v. J. HOEFFLER, "Faut-il modifier le livre II du Code civil", *J.T.*, 1967, p. 181.

46. Ph. VANDEN BORRE, "De juridische aspecten van het gewestplan", *Entr. et dr.*, 1979, p. 129.

47. F. HAUMONT, "L'urbanisme", *Rép. not.*, t. XIV, l. XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 249.

48. Le bureau y est notamment défini par référence à l'activité d'une profession libérale.

49. Dans le même sens, v. M. DELNOY, "Tourisme et plans d'aménagement", *Am.-Env.*, 1998, n<sup>o</sup> spécial, p. 23.

50. M. DELNOY, "Le nouveau droit wallon des infractions et sanctions d'urbanisme", in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 433.

51. L. SIMONT, J. DE GAVRE et P.A. FORIERS, "Examen de jurisprudence (1976-1980)", *R.C.J.B.*, 1985, p. 281, qui analysent l'incidence d'une modification, en cours de bail, des prescriptions administratives, qui empêche la poursuite de l'activité.

52. Y. MERCHIERS, "L'incidence sur les relations contractuelles entre bailleur et preneur de normes nouvelles émanant d'une autorité publique imposant des travaux de transformation et d'aménagement du bien", note sous Cass., 29 mai 1989, *R.C.J.B.*, 1990, 549. V. encore dans le même sens, P.A. FORIERS, *La caducité des obligations contractuelles par disparition d'un élément essentiel à leur formation*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 35. La situation est identique lorsqu'il

→

des règlements: aller dans le sens qui vient d'être indiqué ne reviendrait-il pas à remettre en cause une situation juridique acquise, et par là, à accorder une valeur rétroactive au nouveau plan? Cette question pourrait bien être moins théorique qu'il n'y paraît et les juridictions compétentes seront sans doute tôt ou tard amenées à y apporter une réponse.

### C. L'affectation du bien telle qu'elle découle d'un permis d'urbanisme

On l'a dit, l'affectation d'un immeuble telle qu'elle résulte d'un contrat de bail est susceptible de violer le contenu d'un permis d'urbanisme délivré antérieurement. Tout dépend naturellement avant tout de l'objet dudit permis et du degré de précision de son libellé.

Cette hypothèse ne présente évidemment un intérêt que dans l'hypothèse où la modification d'affectation découlant du bail ne constitue pas une modification d'utilisation ou de destination soumise à permis d'urbanisme, auquel cas un tel permis serait obligatoirement requis préalablement à la conclusion du bail et, en l'absence de permis, ce bail pourrait être considéré comme étant illicite (v. ci-dessus)<sup>53 54</sup>.

## IV. En quoi consiste la sanction de la violation par le contrat de la norme d'ordre public?

La sanction d'illicéité d'un contrat est en principe sa nullité<sup>55</sup> totale et absolue<sup>56</sup>.

### A. Nullité totale

Un contrat contraire à l'ordre public doit en principe faire l'objet d'une annulation totale.

On sait qu'une certaine jurisprudence a entendu remettre en cause le caractère total de la nullité en se demandant s'il convient d'annuler tout un contrat alors que seule une des clauses est contraire à l'ordre public<sup>57</sup>.

Nous ne souhaitons pas aborder ici cette question. En tout état de cause, elle ne paraît pas pertinente en l'espèce. En effet, dans le cadre d'un contrat de bail contraire à une disposition d'aménagement du territoire et d'urbanisme, l'affectation donnée au bien par le bail semble indissociable des autres dispositions dudit contrat, sauf à supposer que l'affectation litigieuse ne porte que sur une partie du bien.

### B. Nullité absolue

Le caractère absolu de la nullité implique en principe, d'une part, que toute personne qui y a un intérêt peut intenter l'action en nullité et, d'autre part, que le juge peut soulever la nullité d'office<sup>58</sup>.

Cela signifie, en ce qui concerne le cas ici examiné, qu'il pourrait s'agir non seulement de chacune des parties au contrat mais également, le cas échéant, d'un tiers<sup>59</sup>.

Dans cette mesure, il serait sans doute intéressant de se demander si, dans l'hypothèse où le contenu du contrat a pour conséquence la commission d'une infraction d'urbanisme, le collègue échevinal ou le fonctionnaire délégué,

52. →

s'agit d'un contrat portant sur l'exercice d'une activité soumise à permis d'environnement, celui-ci venant à expiration en cours de contrat et l'autorité refusant d'octroyer un renouvellement de l'autorisation: on peut alors considérer que le contrat ne devient pas pour la cause contraire à l'ordre public mais qu'il devient sans objet (J.P. Messancy, 28 janvier 1997, R.G. n° 170/96, inédit; J.P. Sint-Kwintens-Lennik, 23 juin 1997, *J.J.P.*, 1998, p. 366).

53. On rappelle par ailleurs, pour autant que de besoin, que le permis d'urbanisme est délivré sous réserve des droits civils qui pourraient être en cause et que l'atteinte à des droits civils ne peut constituer une cause d'annulation du permis (v. not. C.E. n° 47.503, du 19 mai 1994, LAURENT; C.E. n° 39.896, du 26 juin 1992, DECAUX; C.E. n° 36.955, du 2 mai 1991, DEPRES; C.E. n° 33.047, du 21 septembre 1989, MALIGO; C.E. n° 31.834, du 25 janvier 1989, BRANQUART; C.E. n° 27.052, du 22 octobre 1986, LUYPAERT; C.E. n° 26.341, du 9 avril 1986, PIRSON; C.E. n° 20.223, du 26 mars 1980, MONSEREZ; C.E. n° 19.343, du 22 décembre 1978, WARNIER; C.E. n° 15.509, du 17 octobre 1972, VANDER-SCHAAT).

54. Et, par ailleurs, pourrait être considérée comme constitutive d'infraction (v. ci-dessus).

55. Ph. MALAURIE, et L. AYNES, *Droit civil, Les obligations*, Paris, Ed. Cujas, 1998, p. 301.

56. V. B. LOUVEAUX, "Accès à la profession et dissolution des contrats d'entreprise", note sous Comm. Mons, 12 avril 1988, *D.C.C.R.*, 1990, p. 158.

57. Pour un cas d'application de cette théorie, v. le jugement déjà cité du tribunal de première instance de Charleroi du 16 février 1995: dès lors que l'entreprise comporte un ensemble indivisible de prestations tendant principalement à la réalisation d'un ouvrage unique, il n'y a pas lieu de dissocier les travaux pour lesquels l'entrepreneur bénéficiait d'un accès à la profession de ceux pour lesquels il n'en disposait pas; la nullité du contrat d'entreprise doit être prononcée pour le tout; v. ég. à titre d'exemple, Civ. Liège, 21 octobre 1986, *J.L.M.B.*, 1987, p. 578.

58. On ne tient pas à rentrer ici dans les autres caractères distinctifs de la norme d'ordre public par rapport à la norme impérative.

59. On vise ici l'hypothèse d'un voisin lésé par l'affectation irrégulière donnée à l'immeuble par le bail litigieux.

habilités à demander notamment la condamnation des auteurs d'infraction d'urbanisme à la remise en état des lieux ou à la cessation de l'utilisation abusive<sup>60</sup> d'un immeuble, pourraient solliciter l'annulation du contrat de bail litigieux.

On prend peu de risque en affirmant que les auteurs de la loi organique du 29 mars 1962, ceux du décret du 27 novembre 1997, ceux de l'ordonnance organique du 29 juillet 1991 et ceux du décret du 18 mai 1999 n'ont pas eu en vue ce type de mesure en parlant de remise en état des lieux. On peut également penser qu'ils ne l'ont pas eu en vue en visant le concept de cessation d'utilisation abusive.

Sans apporter d'autres éléments de réponse à cette question, on peut relever l'existence d'un jugement du tribunal de première instance de Tournai qui, à la demande de la Région wallonne, condamne un notaire et un particulier à rectifier un acte de vente rédigé en violation des conditions d'un permis de lotir et à "réaliser une vente conforme aux conditions du permis de lotir"<sup>61</sup>.

Une autre question peut être posée au regard du caractère absolu de la nullité dont il est ici question: le fait que chacun des trois textes régionaux d'aménagement du territoire offre au locataire qui prend conscience du caractère infractionnel de l'objet du bail la possibilité de demander au juge pénal l'annulation du contrat de location<sup>62</sup> a-t-il une incidence sur la possibilité pour quiconque y a un intérêt de demander l'annulation du même titre? En d'autres termes, le fait que le législateur ait instauré un régime particulier d'annulation du contrat de bail infractionnel a-t-il nécessairement pour effet de limiter la possibilité d'une annulation, d'une part, au bénéfice du seul locataire et, d'autre part, à la seule hypothèse où il y a infraction d'urbanisme?

Nous ne le pensons pas. En effet, la possibilité instaurée par les dispositions qui viennent d'être citées répondent à l'objectif suivant: permettre au locataire poursuivi correctionnellement pour infraction d'urbanisme d'éviter, d'une part, d'être tenu pour responsable d'un maintien de situation infractionnelle et, d'autre part, d'être tenu à la mise en œuvre d'une mesure de réparation directe.

En d'autres termes, ces textes sont tout-à-fait particuliers et leur objet n'est pas de limiter les effets de l'article 6 du Code civil.

Reste à mettre en œuvre le régime "normal" de la nullité absolue des contrats. Dans le cadre de ce régime, deux adages sont d'application: "*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*" et "*in pari causa turpitudinis cessat repetitio*".

Selon ces adages, dans les contrats illicites, il ne faut pas revenir sur le passé. L'effet normal de la nullité pour le passé, c'est-à-dire l'obligation de restituer ce qui a déjà été presté en exécution du contrat annulé, serait paralysé dans l'hypothèse d'un contrat illicite.

Ces adages permettent donc au juge de "parfaire la sanction (...) pour moduler les restitutions afin que la partie la plus coupable ne puisse bénéficier de la situation contraire à l'ordre public"<sup>63</sup>.

Ils n'obligent cependant pas le juge à le faire. En effet, la Cour de cassation a décidé à plusieurs reprises que ces adages ne constituent pas des normes obligatoires<sup>64</sup>.

## Conclusion

La conclusion de ce qui précède peut aisément être tirée: "il s'impose (...) de veiller avec une particulière attention, lors de la conclusion d'un bail, à ce que l'usage auquel sont destinés les lieux loués soit conforme à ces prescriptions

60. V. l'article 155, § 2, 1<sup>o</sup>, du CWATUP et l'article 149, § 1<sup>er</sup>, du décret flamand portant organisation de l'aménagement du territoire. L'article 189, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de l'ordonnance organique vise la cessation de l'utilisation illicite.

61. Civ. Tournai, 13 décembre 1993, *Am.-Env.*, p. 146.

62. V. les articles 155, § 7, du CWATUP, 65, § 4, de la loi organique du 29 mars 1962, toujours d'application en Région de Bruxelles-Capitale, et 162, du décret flamand portant organisation de l'aménagement du territoire.

63. F. NAVEZ, "Les questions de la nullité des contrats contraires à l'ordre public", in *L'habitat prolongé en camping et en parc résidentiel en Région wallonne*, Fond. Roi Baudouin, 1997, p. 55. V. ég. la formule utilisée par le tribunal de première instance de Bruxelles: le contrat d'entreprise qui est conclu avec un entrepreneur non agréé est frappé de nullité; cette nullité implique en principe des restitutions réciproques; si la nullité est uniquement imputable à l'entrepreneur, il convient de le priver de son droit à restitution (Civ. Bruxelles, 12 mars 1991, *J.L.M.B.*, 1991, p. 1064 et note A.D.). Pour un exemple en matière de libéralités, v. J.P. Gand (1<sup>er</sup> canton), 20 mai 1994, *T.G.R.*, 1995, p. 236.

64. V. not. Cass., 24 septembre 1976, *Pas.*, 1977, I, p. 101, cité par B. LOUVEAUX, "Accès à la profession et dissolution des contrats d'entreprise, note sous Comm. Mons, 12 avril 1988, *D.C.C.R.*, 1990, p. 159.

urbanistiques<sup>65</sup>.

N'en déplaise à ceux parmi les civilistes qui persistent à considérer le droit de l'urbanisme comme une "vulgaire politique publique" par comparaison avec le droit civil "mère de toutes les matières", on ne peut que reproduire ici la formule de ATIAS et BERGEL, suivant la-

quelle "le droit civil est littéralement infiltré par cette tentacule du droit public"<sup>66</sup>...

M. Delnoy  
Assistant à l'université de Liège  
Avocat au barreau de Liège

## II. Jurisprudence

### Bail en général – Volonté de contourner les dispositions légales en matière d'urbanisme – Nullité absolue

#### Charges – Présentation des décomptes – Fiabilité – Preuve – Article 1315, alinéa 1<sup>er</sup> Code civil

*Toutes les dispositions légales relatives à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire sont d'ordre public.*

*Un bail contraire à l'ordre public est frappé de nullité absolue sur pied des articles 1131 et 1133 du Code civil.*

*Lorsque deux conventions de bail constituent un montage juridique qui a pour cause unique de contourner les dispositions légales relatives à l'urbanisme, la nullité absolue pour contrariété à l'ordre public doit frapper l'ensemble de ces deux conventions.*

*La fraude aux dispositions d'ordre public relatives à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire est d'autant plus grave que les deux parties sont des professionnels de l'immobilier.*

*Les décomptes de charges ne constituent une preuve de l'obligation de payer celles-ci que si les décomptes sont clairs, non équivoques et envoyés à terme échu.*

J.P. Ixelles (2<sup>e</sup> canton)  
22 avril 1998

S.A. F.L. / D. et K.

(...)

### I. Objet de l'action

Attendu que l'action principale tend à entendre condamner solidairement les défendeurs au principal à payer à la demanderesse la somme de 177.703 frs., majorée des intérêts judiciaires et des dépens;

Attendu que l'action reconventionnelle tend à entendre condamner la défenderesse sur reconvention à payer aux demandeurs la somme de 80.302 frs., majorée des intérêts judiciaires, et les deux défendeurs sur reconvention aux dépens;

Qu'à titre subsidiaire les demandeurs sur reconvention sollicitent, pour toute condamnation en principal, intérêts et frais, de pouvoir se libérer par mensualité de 5.000 frs. par mois;

### II. Discussion

Attendu qu'en date du 30 juillet 1991, les parties ont conclu deux baux prenant cours le 1<sup>er</sup> août 1991, relatifs au rez-de-chaussée de l'immeuble situé (...);

Que l'un concernait le rez-de-chaussée *avant* et était conclu à titre de "Bail de Bureau-atelier-dépôt" pour l'exercice de l'activité professionnelle de bureau d'architecture, au loyer mensuel de 7.000 frs. plus charges (3.100 frs. par mois de provisions);

Que l'autre concernait le rez-de-chaussée *arrière*, et était conclu à titre de "bail d'appartement-affecté à la résidence principale du preneur", l'article 1<sup>er</sup> *in fine* du contrat précisant en outre que "Le bailleur n'autorise pas le preneur à affecter une partie du bien loué à l'exercice d'une activité professionnelle.";

Attendu qu'il fut mis fin au bail par les locataires par renon de 3 mois notifié le 15 juillet 1996;

Que la discussion concerne des arriérés de loyers et charges;

Attendu que le bail "de Bureau" contient un article 9, libellé comme suit:

"Impôts

Tous les impôts et taxes quelconques mis ou à

65. A. PAUWELS et P. MASSART, *Manuel permanent des baux à loyer et commerciaux*, Bruxelles, Excelsior, 1998, p.A-II-2-14.

66. Ch. ATIAS et J.-L. BERGEL, "Urbanisme et droit civil", *A.J.D.A.*, 1993, n° spécial, p. 98.