

UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN

F A C U L T E D E D R O I T

C E N T R E D E D R O I T D E S O B L I G A T I O N S

Loi du 23 décembre 1980 réglant temporairement

les baux et autres conventions

concédant la jouissance d'un immeuble.

par Marie-Hélène Mignon-Gillis.

Doc. 81/9

Loi du 23 décembre 1980 réglant temporairement
les baux et autres conventions
concédaient la jouissance d'un immeuble (1).

Une fois encore, le législateur national nous a gratifiés - en matière de baux - d'une loi de blocage dont les médias nous affirment qu'elle est en continuité avec les textes qui, depuis 1975, régissent cette matière. Or, pour reprendre les termes mêmes de Mme Ryckmans, rapporteur à la Chambre des Représentants, "Ce projet est différent de ceux qui ont été votés les années précédentes" (2).

Continuité et coordination, mais aussi innovations et suppressions caractérisent donc cette loi du 23 décembre 1980 dont il faut souligner avant tout qu'elle abroge, en son article 7, toutes les lois dites "de circonstances" promulguées de 1975 à nos jours.

* * *

HISTORIQUE

La réforme des textes du Code civil relatifs à la matière du louage est sur le métier parlementaire depuis longtemps déjà.

(1) Moniteur du 25 décembre 1980 - 14437 ss.

(2) Compte rendu analytique - Chambre - Séance du 18 décembre 1980, p. 286.

Un premier projet de loi visant à une refonte globale de la législation de 1804 a été soumis, le 30 mai 1978, à la Chambre des Représentants (3). Frappé de caducité en suite de la dissolution des Chambres le 14 novembre 1978, il fut repris et amendé par le Ministre de la Justice de l'époque, R. Van Elslande (4).

Ce projet, nettement plus réaliste que le précédent, a franchi le seuil de la Commission de la Justice de la Chambre en juillet 1979 (5). L'avis du Conseil d'Etat, rendu sur demande du Président de la Chambre, l'a été dès le 10 octobre de la même année (6).

Depuis lors, "en raison des circonstances particulières qui se sont passées, le gouvernement s'est vu dans l'obligation de prolonger la législation d'exception" (7) et ce, à deux reprises, le 24 décembre 1979, et, en dernier lieu, le 23 décembre 1980.

La loi du 23 décembre 1980 est l'enfant, quelque peu hybride, de l'union, décidée in extremis, entre une initiative sénatoriale et un projet de l'exécutif.

(3) Doc. Chambre n° 415 (1977-1978) n° 1. Cfr. e.a. Circulaire C.E.L. 1978, 14 à 25 : leçon inaugurale du président Watelet sur le projet de loi relatif aux contrats de louage ; M.H. Mignon-Gillis, Projet de loi n° 415 relatif aux contrats de louage de choses, Notarius 1978, p. 295 à 301, Annales de Droit, 1979, p. 3 à 39.

(4) Doc. Chambre n° 120 (S.E. 1979) n° 2.

(5) Doc. Chambre n° 120 (S.E. 1979) n° 14.

(6) Doc. Chambre n° 120 (S.E. 1979) n° 16.

(7) Doc. Sénat n° 543 (1980-1981) n° 1, exposé des motifs.

Le 7 novembre dernier, en effet, le Sénateur Storme déposait une proposition de loi qui avait pour but "de clarifier un certain nombre de problèmes aigus d'interprétation et d'arriver à un ensemble plus cohérent au point de vue légistique" (8).

Le 5 décembre, vu l'urgence, le gouvernement transmettait au Sénat un projet de loi de moindre envergure se bornant, dans un souci de lutte contre l'inflation et de modération des revenus locatifs, à modifier la loi du 27 décembre 1977 "réglant temporairement les baux et autres conventions concédant la jouissance d'un immeuble" (9).

Saisie de ces deux textes, la Commission de la Justice du Sénat prit la décision de joindre le projet gouvernemental et la proposition Storme et de se baser, pour son examen, sur le texte de cette dernière, tout en y incluant les mesures prônées par le gouvernement.

* * *

Avant de procéder à l'examen détaillé de la loi du 23 décembre 1980, nous soulignerons d'abord les trois innovations majeures qu'elle contient à savoir :

- art. 1 : le champ d'application,
- art. 5 : l'augmentation des baux prorogés non indexés,
- art. 7 : l'abrogation des lois antérieures.

(8) Doc. Sénat n° 529 (1980-1981) n° 1.

(9) Doc. Sénat n° 543 (1980-1981) n° 1.

INNOVATIONS

Art. 1 - Champ d'application :

A. Le premier paragraphe de l'article 1 définit, de manière extrêmement large, le champ d'application de la loi nouvelle.

- "Tous contrats de loyer" : on peut regretter, dans un souci d'orthodoxie des termes juridiques, que le législateur, au lieu de parler de contrat de bail, se soit contenté de reprendre la formule - malencontreuse - de la loi du 30 mars 1976.

- "Tous contrats de crédit-bail" : le terme leasing est réservé désormais à la version néerlandophone du texte.

- "Et toutes conventions conclues à titre onéreux en matière de biens immeubles ou de parties d'immeubles, qu'ils soient à usage d'habitation, industriel, commercial, administratif ou artisanal, y compris entre autres l'établissement du droit d'emphytéose ou de superficie". On peut difficilement se montrer plus extensif !

- La loi "s'applique également aux dépendances et au mobilier dont ces immeubles sont équipés" : rappelons à cette occasion que les locations de garages, jardins, parkings, etc. ne sont jamais visés par une loi de blocage, sauf comme accessoires des immeubles dont la jouissance est régie par ladite loi.

B. Le § 2 exclut du champ d'application de la loi toutes les conventions relatives aux habitations appartenant à la S.N.L. et à ses sociétés agréées.

Ce rejet, désormais classique, a néanmoins fait l'objet d'un amendement partiel du Sénateur Pouillet. Cet amendement visait à étendre aux locataires d'habitations sociales la garantie d'occupation prévue à l'article 4 de la loi.

Intervenant en séance publique, le Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles, M. Ph. Moureaux, a demandé aux Sénateurs de ne pas soutenir cet amendement : "il ne s'agit pas d'un problème juridique - a-t-il expliqué - mais de relations entre le pouvoir national et les pouvoirs régionaux ... Nous estimons qu'il ne faut pas indirectement énerver le pouvoir des exécutifs ... En ma qualité de Ministre de la Justice, j'adhère au principe de protection des locataires d'habitations sociales, mais je crois qu'adopter ce texte aujourd'hui constituerait un précédent dangereux" (10).

C. Contrairement aux lois de blocage précédentes (11), le § 3 pose que la loi "ne s'applique pas aux baux commerciaux ni aux baux à ferme, dans la mesure où ils sont régis par des dispositions légales particulières".

Il faut souligner ici l'impact probable de cette mesure sur les révisions triennales et les renouvellements des loyers commerciaux (12).

(10) Annales parlement. Sénat - Séance du 17 décembre 1980, p. 454.

(11) Vankerckhove : loyers et revenus immobiliers en 1980 - J.T. 1980, p. 206, n° 23.

(12) Art. 6 et art. 3 et 16 de la loi du 30 avril 1951.

Cette conséquence a d'ailleurs été dénoncée par le Sénateur S. Moureaux, selon lequel ce texte "entraînera une augmentation dangereuse et inquiétante, dans les mois et les semaines à venir, dans le domaine du petit commerce" (13).

D. Dernière innovation, la loi exclut de son champ d'application les baux de chasse.

Cette mesure logique résulte d'un amendement introduit par les Sénateurs Conrotte et Hanin et justifié par ce dernier en ces termes : "l'objectif essentiel de la loi est d'une part la protection du locataire d'un logement ... et d'autre part, la limitation de la hausse de l'index que la libération des loyers pourrait entraîner, directement ou indirectement - mais il me paraît aberrant que soit incluse dans ce projet la protection des baux de chasse. En effet, en quoi les baux de chasse sont-ils concernés par ledit projet ? ... En maintenant les dispositions actuelles, vous protégez les chasseurs contre les propriétaires de chasse et notamment les communes. A mon sens, les grands propriétaires privés ne doivent pas être protégés, car généralement ils chassent eux-mêmes sur leurs terres, mais il n'en va pas de même pour les petits propriétaires privés, ni pour les communes" (14).

(13) Annales parlement. Sénat - Séance du 17 décembre 1980, p. 450 et 453.

(14) Annales parlement. Sénat - Séance du 17 décembre 1980, p. 448, 449, 454 et 455.

Art. 5 - Augmentation des baux prorogés non indexés :

L'article 5 est de loin la disposition la plus contestée de la loi du 23 décembre 1980. Mesure d'équité suggérée par M. Storme, il fit l'objet, tant au Sénat qu'à la Chambre des Représentants, de nombreuses et virulentes attaques.

Mme Ryckmans présenta d'innovation en ces termes : "l'article 5 est une disposition nouvelle qui permet l'indexation des baux qui sont prorogés par la présente loi et ceci sans qu'une clause d'indexation ait été prévue dans le bail initial. La protection du locataire est certainement moindre, mais les lois de blocage des loyers se sont répétées depuis 1975. Il semble donc équitable, en 1981, de permettre cette mesure qui eût plus que vraisemblablement été imposée lors du renouvellement d'un bail" (15).

Précisons la portée exacte de cet article. La majoration, de 6 % en 1981, ne peut être appliquée qu'aux seuls baux prorogés légalement. Pour rappel, la prorogation ne prend naissance, en droit, qu'à l'expiration d'un contrat. Il n'y a donc lieu à prorogation légale que, lorsqu'à l'expiration de la durée écrite d'un contrat, le bailleur a effectivement manifesté son intention d'empêcher la tacite reconduction de jouer ou, lorsque le bail étant en période de durée fixée par l'usage des lieux, le bailleur a donné son congé.

(15) Compte rendu anal. Chambre - Séance du 18 décembre 1980, p. 287.

L'adaptation du loyer ne s'appliquera pas aux baux prorogés en vertu d'une clause contractuelle. De plus, elle ne prendra effet qu'à dater de la demande expresse, par lettre recommandée à la poste, adressée par le bailleur au preneur.

Art. 7 - Abrogation des lois antérieures :

Dans la logique de son objectif de coordination de la législation temporaire existante, la loi nouvelle abroge, par son art. 7, toutes les dispositions antérieures relatives au blocage des loyers, y compris les textes du 10 avril 1975 et du 30 mars 1976.

Les praticiens ne pourront se dispenser pour autant de l'exégèse de ces lois car l'article 2 se réfère encore - pour fixer le loyer susceptible de la majoration de 6 % - au "montant légalement exigible au 31 décembre 1980".

Comment fixer ce chiffre, en cas de contestation, si ce n'est par référence à l'inextricable écheveau légal antérieur, abrogé ?

L'abrogation des textes législatifs antérieurs entraîne comme conséquence indirecte l'abandon de deux innovations importantes de la loi du 10 avril 1975, la formule idéale d'indexation et la conciliation.

Définie par l'article 2 § 1 de la loi du 10 avril 1975, la formule idéale d'indexation :

$$\frac{\text{loyer de base} \times \text{nouvel indice}}{\text{indice de départ}}$$

constituait une technique très saine d'harmonisation des clauses de variation périodique des loyers.

L'abrogation pure et simple des textes de 1975 et 1976 risque de faire renaître l'anarchie qui présidait à l'élaboration de ces clauses d'indexation. Il faut donc suggérer au législateur national, toujours saisi d'un projet global de réforme du droit du louage, de ne pas négliger de consacrer définitivement la formule de 1975 qui seule, permet une indexation strictement proportionnelle.

Autre abandon, moins dommageable sans doute, que celui de la formule idéale d'indexation, celui de la procédure en conciliation rendue obligatoire par l'article 7 de la loi du 10 avril 1975.

Jugée inutile par les uns, regrettée par les autres, la conciliation doit, a-t-on rappelé à la Chambre, "rester possible quand un accord entre les parties est envisageable" (16).

Là aussi, il faudra, qu'après consultation des milieux judiciaires, le Parlement statue définitivement sur le sort à réserver à cette institution.

* * *

Après avoir mis en exergue les principales innovations de la loi du 23 décembre 1980, nous abordons ensuite l'examen des mesures communes à toutes les lois "de circonstances" antérieures : augmentations tolérées, blocage, prorogation.

(16) Compte rendu anal. Chambre - Séance du 18 décembre 1980, p. 287.

CONTINUITEArt. 2 - Augmentations tolérées :

A. La prorogation légale étant nécessairement liée à une réglementation des prix, l'augmentation tolérée en 1981 est de 6 % du montant du loyer légalement exigible au 31 décembre 1980.

Nous nous sommes expliquée sur la portée des termes "montant légalement exigible", mais il nous faut noter qu'à la différence des lois antérieures qui prenaient comme date de référence le 30 novembre, le texte considère désormais le 31 décembre comme date pivot.

Pourquoi une augmentation de 6 %, au lieu des 7 à 7,5 % qui traduisent la montée de l'index de 1980 ?

Dans sa réponse aux critiques de l'opposition, qui invoquait les conséquences désastreuses d'une telle limitation sur les secteurs de la construction, de l'épargne et de l'emploi, ainsi que le découragement croissant des petits **propriétaires**, le Ministre de la Justice a rappelé que "l'effort de modération des revenus demandé à la population peut être modulé et est légèrement plus important à l'égard des propriétaires" (17).

B. Le paragraphe 2 de l'article 2 reprend les deux cas d'augmentations exceptionnelles qui peuvent être accordées par le juge de paix statuant en équité : travaux qui

(17) Compte rendu anal. Chambre - Séance du 18 décembre 1980, p. 288.

augmentent la valeur de jouissance et situation sociale respective des parties.

C. Le dernier paragraphe de l'article 2 rappelle quant à lui la séparation possible - en cas de loyer forfaitaire - entre le montant du loyer proprement dit et les frais et charges.

Il pose, dans un français très heurté, que les frais et charges "doivent correspondre à des dépenses réelles dont les documents à l'appui doivent être produits".

Cette dernière proposition, formulée de manière plus impérative que précédemment (18), est le fruit d'un amendement déposé en Commission de la Justice du Sénat aux fins de donner un caractère plus strict au dernier alinéa du § 3 (19).

Art. 3 - Blocage :

Le principe même de l'article 3 est désormais classique : blocage de tous les loyers fixés conformément à l'article 2 et ce, jusqu'au 31 décembre 1981, "même en cas de modification d'identité ou de qualité du contractant ou en cas de renouvellement du bail entre les mêmes parties".

(18) Loi du 27 décembre 1977, article 2 § 3 : "Le preneur PEUT prendre connaissance de ce compte et réclamer les documents à l'appui ..."

(19) Doc. Parl. Sénat - n° 529 (1980-1981) n° 2, p. 3.

On se souviendra ici des controverses suscitées sous l'empire des législations précédentes par la notion de "nouveau bail". De 1975 à 1977, une polémique tant doctrinale que jurisprudentielle avait sévi entre partisans de la version extensive et tenants de la version restrictive de cette expression (20).

La question était de déterminer si, dans l'esprit du législateur, le loyer de base devait rester bloqué non seulement lorsque, à l'expiration d'un contrat, un "nouveau bail" était conclu entre le même propriétaire et le même locataire (thèse restrictive), mais aussi lorsque le bailleur signait une "nouvelle" convention avec un autre locataire (thèse extensive).

Depuis les travaux préparatoires de la loi du 27 décembre 1977, la thèse restrictive semblait devoir l'emporter. Le blocage des loyers ne s'appliquait dès lors qu'aux nouveaux baux conclus entre les mêmes parties, la liberté contractuelle reprenant les droits en cas de convention conclue entre de nouvelles parties.

C'est cette situation qu'entérine l'article 3 de la loi du 23 décembre 1980 en parlant de blocage en cas de renouvellement de bail entre les mêmes parties.

Quant aux termes "modification d'identité ou de qualité des contractants", ils procèdent du souci de réduire

(20) A propos de cette controverse, consultez

- Thèse extensive : A. Van Oevelen, sous Civ. Bruges, 10 janvier 1979, R.W. 79-80, col. 1161 à 1170.
- Thèse restrictive : J. Vankerckhove, Loyers et revenus immobiliers en 1980, J.T. 1980, p. 201 à 208, n° 9.

les controverses et de clarifier certains problèmes d'interprétation. Des exemples de telles situations ont été cités au cours des travaux de la Commission de la Justice du Sénat (21) :

- Modification d'identité :
 - . bail poursuivi par un héritier ensuite du décès du locataire,
 - . bail poursuivi par un seul conjoint (concubin), ensuite d'une séparation.
- Modification de qualité :
 - . cas du bail consenti à un particulier qui le poursuit désormais en qualité de gérant de S.P.R.L.

Art. 4 - Prorogation, retrait de prorogation :

Corollaire nécessaire du blocage des loyers, la prorogation légale s'impose aux parties jusqu'au 31 décembre 1981.

Comme précédemment, le preneur bénéficie de la prorogation de son contrat même vis-à-vis de l'acquéreur de l'immeuble.

Le preneur peut renoncer au bénéfice de la prorogation et ce, à tout moment, moyennant le respect des délais conventionnels ou prévus par l'usage des lieux.

(21) Doc. Parl. Sénat, n° 529 (1980-1981), n° 2, p. 4.

Quant aux motifs d'un éventuel retrait de prorogation, ils sont identiques à ceux de la loi de 1975 : motif grave, occupation personnelle (sensu lato) et reconstruction. Dans ces deux derniers cas, le bailleur se doit de respecter les délais convenus ou l'usage des lieux.

Art. 6 - Prescription :

L'article 6 pose que "toute action fondée en tout ou en partie sur la présente loi se prescrit par un an à compter des faits qui l'ont motivée".

Le principe de cette disposition est clair, mais son application risque de donner lieu à des interprétations divergentes du dies a quo.

Les travaux de la Commission de la Justice du Sénat ont cité deux exemples de tels faits (22), mais la preuve de la date exacte de ces actes risque de causer problème.

* * *

En guise de conclusion ... Un souhait ... que le le gouvernement n'attende pas décembre 1981 pour mettre en oeuvre la réforme, tant de fois promise, de la législation sur les loyers.

M.H. Mignon - Gillis,
Assistante U.C.L.,
Janvier 1981.

(22) Non paiement du loyer adapté ou paiement d'un loyer excessif. Doc. Parl. Sénat, n° 529 (1980-1981), n° 2, p. 5.