

UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN
FACULTE DE DROIT
CENTRE DE DROIT DES OBLIGATIONS

**La loi du 20 février 1991 sur les baux à loyer :
historique, philosophie, réflexions critiques**

par Marcel FONTAINE

Doc. 91/5

Rapport présenté au Colloque organisé le 3
mai 1991 par le Centre de Droit des
Obligations et la Licence en Notariat de
l'U.C.L. sur « La nouvelle réglementation
des baux à loyer »

LA LOI DU 20 FEVRIER 1991 SUR LES BAUX A LOYER :
HISTORIQUE, PHILOSOPHIE, REFLEXIONS CRITIQUES

Par Marcel FONTAINE,

Professeur à l' U.C.L.

La tâche m'incombe d'introduire la nouvelle législation qui va faire l'objet de notre colloque. Je vous propose de la situer d'abord dans son contexte historique, car cette modification fondamentale des articles du Code civil relatifs aux baux à loyer constitue le dernier développement d'une très longue série d'interventions du législateur depuis la fin de la 1ère guerre mondiale : cette loi est environ la quatre-vingtième réglementation du bail à loyer depuis 1919 !

Dans une première partie, je retracerai brièvement les étapes successives et les différentes orientations de cette efflorescence législative et réglementaire, afin de mieux situer la portée de la nouvelle loi. Je consacrerai la seconde partie de mon exposé à quelques réflexions d'ordre général sur l'évolution que j'aurai ainsi décrite.

I. HISTORIQUE

A) Le cheminement qui a conduit à la loi du 20 février 1991 a comme point de départ lointain le Code civil de 1804, lui-même le résultat d'une longue évolution historique qui plonge ses racines dans le Droit romain.

Dans le Code de 1804, le louage de choses est organisé de manière systématique, à côté du louage d'ouvrage, aux articles 1713 à 1778. Le plan est rationnel, en trois sections : des règles communes, des règles particulières aux baux à loyer et des règles particulières aux baux à ferme. Ces textes établissaient d'une manière très classique les principales obligations des parties. Etaient-ils plutôt favorables aux bailleurs ? Ce n'était pas nécessairement le cas. Certains articles imposaient déjà aux bailleurs des obligations étendues, par exemple en matière de garantie. Mais d'autres dispositions étaient incontestablement peu favorables aux preneurs. Que l'on songe à cet article 1716, encore en vigueur récemment, où le propriétaire était cru sur serment en cas de contestation concernant le prix d'un bail dont l'exécution avait commencé, ou à l'article 1734, qui instaurait la solidarité des co-locataires en cas d'incendie. Cependant, ce qui favorisait surtout les bailleurs dans le régime de 1804, c'était moins les textes du Code que leur caractère supplétif. En cette matière, comme à propos de la plupart des contrats, le Code laissait pleine latitude à la liberté des conventions, permettant ainsi les clauses contractuelles les plus déséquilibrées. Le montant du loyer et la durée du bail, notamment, étaient soumis à un régime de pleine liberté.

Ces textes de 1804 sont restés inchangés jusqu'à un passé très récent. Pour les baux à loyer, il faut attendre 1931 pour la première modification, avec l'introduction d'un article 1762bis relatif à la clause résolutoire. Plus rien ne change ensuite jusqu'en 1973, année où la réforme de l'article 1731, relatif à l'état des lieux, inaugure une série de réformes, qui vont alors se succéder rapidement pour culminer, au stade actuel, avec la loi du 20 février 1991.

B) Cette longue stabilité des textes du Code civil ne doit pas laisser croire que le droit du bail n'ait pas évolué au cours de toutes ces années, particulièrement au XX^{ème} siècle. Tout d'abord, certains de ces textes ont évolué à travers l'interprétation que la jurisprudence leur a donnée. Je ne vais pas citer ici des exemples, dont plusieurs viennent directement à l'esprit. Je voudrais plutôt mettre en évidence les interventions du législateur. En effet, même si les textes de 1804 n'ont pas été modifiés pendant très longtemps, de nombreuses interventions du législateur se sont manifestées en dehors du Code civil à propos du contrat de bail, et cela dès la fin de la première guerre.

Si l'on tente de regrouper ces interventions extrêmement nombreuses en quelques catégories, on distinguera celles qui furent relatives à la protection du fruit du travail des locataires fermiers et commerçants, celles qui introduisirent des réglementations du niveau des loyers et de la durée des baux, et celles dont l'objectif fut de réaménager sur un plan plus général les rapports contractuels entre bailleurs et locataires.

1. Une prise de conscience s'est développée au XX^{ème} siècle de la valeur de l'investissement consenti par le locataire dans le cadre de locations à fins économiques, baux à ferme (efforts pour fertiliser la terre) et baux commerciaux (travail pour créer une clientèle). Il s'agit d'efforts de longue durée, dont les fruits eux-mêmes ne se récoltent qu'avec le temps. Il a donc paru équitable de permettre au locataire de recueillir ces fruits, en lui assurant la durée d'occupation qui le lui permettra.

Pour les baux à ferme, le Code civil en était déjà conscient à l'origine. Le texte originaire de l'article 1774 du Code civil disait ceci : « *Le bail, sans écrit, d'un fonds rural est censé fait pour le temps qui est nécessaire afin que le preneur recueille tous les fruits de l'héritage affermé* ». C'est déjà le principe contemporain qui était acquis en 1804. Mais l'application en était bien timide ! Le texte poursuit : « *Ainsi le bail à ferme d'un pré, d'une vigne et de tout autre fonds dont les fruits se recueillent en entier dans le courant de l'année, est censé fait pour un an. Le bail des terres labourables, lorsqu'elles se divisent par soles ou saisons, est censé fait pour autant d'années qu'il y a de soles* ». A l'époque contemporaine, on ira beaucoup plus loin. Avec les législations successives de 1929, 1951, 1969 et 1988, le bail à ferme devient un bail de 9 ans, prorogé de plein droit à son expiration pour des périodes successives de 9 ans, si le bailleur ne donne pas un congé valable dont les conditions sont très restrictives.

Pour les baux commerciaux, la même prise de conscience s'est manifestée au XX^{ème} siècle de la nécessité de protéger par la durée l'investissement en travail du locataire. Cela commence avec une loi fort timide de 1931, qui ne fixe pas encore de durée minimale; la protection s'établit vraiment avec la loi du 30 avril 1951, toujours en vigueur malgré quelques modifications ultérieures. On sait qu'elle prévoit une durée minimum de 9 ans et plusieurs renouvellements.

2. Un deuxième groupe d'interventions concerne le montant des loyers et la durée des baux.

On a tous encore à l'esprit la longue série de lois de ce type qui se sont succédé de 1975 à un passé tout récent, mais c'est loin d'avoir été un épisode conjoncturel passager. En réalité, depuis le lendemain de la première guerre mondiale, on a assisté à une série presque ininterrompue de réglementations qui se sont pour la plupart qualifiées de temporaires ou d'exceptionnelles. Ces réglementations répondaient parfois directement à l'appauvrissement des locataires éprouvés par les circonstances de guerre ou de crise, en leur permettant d'obtenir des diminutions, voire même des exonérations de loyers, et en leur facilitant la possibilité de résilier anticipativement leur bail. Mais plus généralement, les réglementations temporaires ont eu pour objets principaux de bloquer les loyers ou de limiter les hausses, et d'accorder aux locataires des prorogations de bail (de manière à empêcher les bailleurs de contourner les restrictions à la hausse en concluant de nouveaux contrats).

La série a commencé par une loi du 25 août 1919, dont le titre indique déjà tout l'objectif : « *Loi en vue de prévenir la hausse exagérée des loyers et d'empêcher que les locataires soient contraints sans motifs graves de déménager* ». Six autres lois de ce type se succèdent dans les

années vingt, accordant des prorogations successives et réglementant les hausses de loyer. Ecoutez les dates de certaines d'entre elles : 27 décembre 1924, 31 décembre 1925, 28 décembre 1926, 31 décembre 1929. Si l'on croit que la tradition des législations de la Saint-Sylvestre est récente, on se trompe ... Dans les années trente, le mouvement continue. Aux effets de la guerre succèdent les effets de la crise, et de nouvelles réglementations apparaissent, nombreuses, mais toujours avec des objets analogues. Arrive la deuxième guerre mondiale. Dès avant l'entrée de notre pays dans le conflit, le 22 mars 1940, une loi, en période de mobilisation, permet aux locataires de demander des réductions de loyer, de résilier des baux, éventuellement, au contraire, de les proroger. Pendant l'occupation, les secrétaires généraux prennent une série d'arrêtés qui imposent des dispositions analogues.

Après la libération, c'est l'arrêté-loi du 12 mars 1945 qui limite les loyers et proroge les baux, puis la loi du 31 juillet 1945 : celle-ci inaugure une nouvelle série impressionnante de textes, qui vont maintenir un régime de blocage jusqu'au milieu des années cinquante : 25 lois et arrêtés royaux environ entre 1947 et 1954 ! Une libération progressive se manifeste cependant dès le début des années cinquante. Des arrêtés paraissent, énumérant des listes de communes où l'on considère que la crise du logement est résorbée; le régime y redevient celui de la liberté. Une dernière prorogation de baux dans certaines régions intervient encore jusqu'en 1955-1956, puis la liberté s'instaure ... pendant une petite dizaine d'années.

En 1964, la réglementation reprend, à partir d'une proposition qui datait déjà de 1961. On protège les loyers modestes en 1964, on étend le régime protecteur sur un plan plus général en 1967, on reconduit cette réglementation jusqu'à la fin de 1972. Nouvelle brève interruption. Les interventions reprennent dès 1975, avec la série à laquelle j'ai fait allusion tout à l'heure. Chaque année jusqu'en 1982, des lois sont votées : celles des 10 avril 1975, 30 mars et 24 décembre 1976, 27 décembre 1977, 13 novembre 1978, 24 décembre 1979, 23 décembre 1980, 24 décembre 1981 et 30 décembre 1982. La loi du 29 décembre 1983 instaure un retour à la liberté, tout en ayant une portée beaucoup plus large, puisqu'elle modifie certains articles du Code civil. On y reviendra. Cette nouvelle liberté est une fois de plus de courte durée, puisque la loi du 22 janvier 1987 instaure une modération des loyers, qui durera jusqu'à la fin de 1987. On revient à la liberté en 1988, mais une nouvelle préoccupation se fait jour : le marché immobilier bruxellois connaît une flambée, et le souci apparaît d'assurer dans ces circonstances la protection du logement familial. La loi du 22 décembre 1989 proroge les baux d'un an. Cette loi elle-même voit ses effets prorogés, par la loi du 28 décembre 1990.

C'est dans ce contexte qu'est votée la loi du 20 février 1991; par celle-ci, la durée prolongée du bail à loyer devient un élément structurel, inscrit dans le Code civil.

3. Les interventions législatives d'un troisième groupe visaient aux réaménagements des rapports contractuels sur un plan plus général. Les réglementations de circonstances avaient déjà porté des atteintes certaines aux principes de la liberté des conventions et de la convention-loi en affectant le montant des loyers et la durée des baux. Elles étaient cependant toujours présentées comme temporaires et exceptionnelles; il est significatif, à cet égard, qu'elles n'étaient pas intégrées dans le Code civil. Au fil des temps, cependant, le législateur a progressivement pris conscience des déséquilibres qui pouvaient affecter d'autres aspects des relations entre locataires et propriétaires, des conséquences néfastes que la liberté des conventions pouvait avoir dans des situations d'inégalité de force. D'autres interventions vont apparaître, d'abord de manière ponctuelle, puis en se prolongeant dans des projets plus ambitieux. La réalisation de ces projets sera d'abord fragmentaire; elle aboutira avec la loi du 20 février 1991.

La première initiative qui ait porté atteinte au Code civil est la loi du 30 mai 1931, introduisant l'article 1762bis, qui répute non écrite la condition résolutoire expresse. Cette loi est la première qui réglemente les baux commerciaux, mais le législateur de l'époque a estimé que la défaveur ainsi marquée à l'égard de la condition résolutoire expresse devait être étendue aux baux en général. En 1973, intervient la deuxième modification du Code civil : en matière d'état des lieux, on renverse la présomption de l'article 1731, qui était jusqu'alors favorable au bailleur.

La loi du 10 avril 1975, la première de la série récente des législations temporaires, comporte deux dispositions à portée durable, bien qu'elles ne soient pas insérées dans le Code civil : l'une régit les clauses d'indexation, l'autre, les charges locatives.

C'est peu après que naît l'idée d'une réforme d'ensemble du régime des baux à loyer. A cet égard, le 30 mai 1978 est sans doute une date importante. C'est ce jour là que le « projet 415 » est déposé à la Chambre, proposant pour la première fois une modification vraiment fondamentale du Code civil en matière de baux. Dans ce projet, le droit du locataire à son habitation est aménagé, par une généralisation du bail 3 - 6 - 9. Il est aussi question de la cession de bail, de la sous-location, des adaptations du loyer, des charges, de l'état des lieux, des réparations et des améliorations. Ce projet très ambitieux suscite beaucoup de réactions en sens divers. Le gouvernement l'amende, puis le remplace par un autre projet, à son tour amendé. En 1978-1979, vu l'ampleur des difficultés, le projet s'enlise. Survient la loi temporaire du 30 décembre 1980. Celle-ci, dans un souci de clarification, abroge tous les textes antérieurs depuis 1975. Mais par mégarde, elle abroge aussi les dispositions à portée permanente sur les clauses d'indexation qui figuraient dans la loi de 1975 ! C'est donc un pas en arrière ...

En 1983, le gouvernement admet que la réforme générale en préparation « *nécessite un long examen et de larges consultations* », mais vu l'urgence, il adopte une politique d'efficacité. Il dépose, au Sénat puis à la Chambre, un projet qui aboutit à la loi du 29 décembre 1983. Cette loi importante réalise ce qu'on a appelé la « petite réforme » : on a détaché quelques matières du grand projet, pour les faire passer en priorité. Cette loi de 1983 modifie le Code civil, cette fois de manière significative, en matière d'adaptation des loyers, des frais et charges, de l'état des lieux, de la garantie, du précompte immobilier, etc.

Le train est lancé. Le 22 janvier 1985, une loi prolonge la « petite réforme », en apportant quelques autres modifications au Code civil, en matière de congé (art. 1758bis, 1758ter, 1759 et 1759bis).

Nous arrivons au passé tout récent. La volonté politique s'affirme; elle adopte la bannière de la protection du logement familial. C'est déjà le titre de la loi du 22 décembre 1989, bien qu'elle fasse partie des lois de circonstances. Le projet d'ensemble est ensuite déposé au Parlement. Très rapidement, les 10 et 11 janvier 1991 à la Chambre et les 12, 13 et 14 janvier au Sénat, le projet est voté. Il débouche sur la loi du 20 février 1991, publiée au Moniteur du 22 février pour entrer en vigueur quelques jours plus tard.

II. REFLEXIONS GENERALES

Trois réflexions générales seront proposées. Le législateur poursuit des objectifs divers, et les oppositions d'intérêt sont évidentes. Le travail législatif et réglementaire est en général de qualité médiocre. La loi du 20 février 1991 représente un tournant majeur du droit des baux à loyer.

A) Un regard d'ensemble sur toutes ces interventions du législateur depuis 1919 révèle que les objectifs poursuivis sont variés. On connaît les objectifs particuliers liés à la protection des fruits du travail qui imprègnent les régimes conçus en faveur des fermiers et des locataires commerçants. Quant aux législations de circonstances, leurs objectifs ont varié dans le temps, en se combinant parfois. Il y eut les effets directs de la guerre sur le patrimoine des locataires, devenus incapables de payer leurs loyers. Il y eut la crise du logement consécutive aux destructions. Puis ce furent les effets de la crise économique dans les années trente; à d'autres époques, l'inflation, ou encore le souci d'assurer la justice distributive dans la modération des revenus. Plus récemment, le législateur s'est préoccupé des conséquences du boom immobilier. Ensuite, cette idée nouvelle a prospéré de protéger le logement familial. Ces différents objectifs se sont succédé, parfois interpénétrés. Quant aux réformes plus générales, dont la loi du 20

février 1991 est l'aboutissement, elles ont pour objectif moins conjoncturel d'établir un meilleur équilibre dans les rapports contractuels.

Il importe d'explicitier ces objectifs à propos de chaque intervention du législateur, et de les sérier. On relèvera que certains d'entre eux sont liés à des circonstances passagères, bien qu'elles soient de nature à se reproduire au cours des temps (circonstances de guerre, périodes d'inflation, explosion du marché immobilier, etc ...). Par contre, d'autres objectifs correspondent à des préoccupations plus durables. Ainsi, le souci d'assurer un bon équilibre dans les relations contractuelles n'a rien de conjoncturel. La nouvelle préoccupation tendant à la protection du logement familial constitue également un objectif de longue durée.

Cette observation permet de croire que le phénomène des législations de circonstances n'est pas nécessairement néfaste en soi (il est des circonstances auxquelles il faut répondre temporairement), et qu'il est sans doute illusoire de croire que ce phénomène ne se reproduira plus grâce à la nouvelle loi. Le législateur a cependant formulé des prévisions optimistes. L'exposé des motifs de la loi du 20 février 1991 annonce l'instauration d'un droit au logement *« qui dépasse la confusion législative où nous vivons depuis le début de ce siècle et qui présenterait les caractères de stabilité, de durabilité et d'équilibre sans lesquels la loi ne peut prétendre contribuer à établir une justice »*. J'avoue mon scepticisme. Certes, j'ai l'impression que les nouvelles dispositions inscrites dans le Code civil seront relativement durables. Mais je crois que des législations d'exception viendront encore s'y superposer pour régler temporairement des questions telles que celle du niveau des loyers.

En cette matière où les oppositions d'intérêts sont vives, on notera encore que d'autres objectifs sont susceptibles d'être poursuivis. Ainsi, l'accent pourrait être mis sur la protection des bailleurs contre les manquements des locataires. Il y a des locataires qui ne paient pas leur loyer, qui n'entretiennent pas bien les lieux, qui ne les utilisent pas conformément à leur destination. D'autre part, on peut aussi penser que les bailleurs, propriétaires des lieux loués, ont droit à une certaine disponibilité de leur bien malgré la présence d'un locataire; on leur permet par exemple de mettre fin au contrat de bail pour raison d'occupation personnelle.

Ces objectifs sont en soi parfaitement légitimes. Le tout est de déterminer quelle importance relative leur donner. Le Code civil y était peut-être plus attentif, mais c'est surtout, on l'a dit, le caractère supplétif des textes de 1804 qui permettait le mieux de satisfaire ces intérêts des bailleurs. La loi du 20 février 1991 paraît placer ces intérêts à l'arrière-plan, bien qu'elle ne les méconnaisse pas entièrement (par exemple, le congé pour occupation personnelle est organisé). Certains de nos rapporteurs estiment même que la loi nouvelle reste en réalité fort favorable aux bailleurs.

On peut aussi, dans une perspective macro-économique, mettre l'accent sur le rôle que peut jouer une législation sur les baux quant à la valorisation des investissements immobiliers. Tout comme le législateur intervient pour favoriser certains placements mobiliers, son rôle peut aussi consister à favoriser les investissements immobiliers. L'argument est souvent entendu suivant lequel une législation trop favorable aux locataires, notamment en ce qui concerne les loyers, entraîne une dégradation du patrimoine immobilier.

L'exposé des motifs de la loi du 20 février 1991 évoque le problème. Il y est dit que la nouvelle loi aura des effets favorables sur les investissements immobiliers, puisqu'elle maintient le principe de la libre négociation du loyer de base, et qu'elle autorise des réévaluations périodiques. Il est cependant incontestable que l'allongement de la durée des baux va ralentir le rythme de rotation des locataires. Pour utiliser une expression qui fait recette dans les travaux préparatoires, notamment dans l'exposé des motifs, ce ralentissement va *« lisser »* dans le temps les hausses de loyers. Je rappellerai aussi mon opinion selon laquelle la loi du 20 février 1991 n'empêchera pas à l'avenir l'apparition de nouvelles réglementations de circonstances.

Il est fatal qu'en ces matières qui intéressent tant de citoyens, la population du pays soit presque divisée en deux camps, que les intérêts soient fort opposés, et que les compromis atteints par les législateurs successifs soient nécessairement contestés. L'exposé des motifs relève que

« tout rééquilibrage est ressenti par les bénéficiaires du déséquilibre antérieur comme une atteinte à leurs droits ». La loi du 20 février 1991 est un nouveau compromis, et il est certain que nos débats ne seront pas exclusivement juridiques.

B) L'examen des réglementations qui se sont succédé au cours de ce siècle en matière de bail met en évidence la mauvaise qualité technique du travail législatif et réglementaire. Je ne vais pas préjuger en appliquant ce jugement à la loi du 20 février 1991, laissant ce soin aux rapporteurs et intervenants. On est cependant frappé d'emblée par cet événement remarquable que la loi toute nouvelle soumise à notre analyse a déjà été modifiée par la loi du 1er mars 1991 ! Ce doit être un record, qui témoigne sans doute de la très grande rapidité d'adaptation de notre législateur ...

Mon jugement sévère portera plutôt sur les quelque quatre-vingt réglementations intervenues en matière de bail depuis 1919.

Leur nombre même appelle une réflexion. Quelle peut être encore la sécurité juridique du citoyen et sa connaissance des lois, lorsque la réglementation d'un domaine aussi important de sa vie en société change en moyenne plus d'une fois par an ? C'est ce qui est arrivé depuis 1919.

D'autre part, les lois de circonstances qui se succèdent d'année en année viennent chaque fois modifier la législation antérieure, créant ainsi de nombreux problèmes de coordination et de dispositions transitoires. Dans l'entre-deux-guerres, le gouvernement faisait encore l'effort occasionnel d'établir des arrêtés de coordination. Ce n'est pas le cas dans l'expérience plus récente, et l'interpénétration des réglementations successives a parfois conduit à des casse-têtes inextricables. D'autre part, le législateur, quand il croit bien faire, commet parfois des bévues, comme cette abrogation en 1980 de dispositions à vocation durable de la loi de 1975.

Parfois aussi, le pouvoir politique manque de suite dans les idées. Ainsi, au début de 1982, le Ministre de la Justice avait chargé un groupe de travail interuniversitaire, réunissant les meilleurs spécialistes du pays, de rédiger dans la sérénité un texte plus cohérent, destiné à remplacer au 1er janvier 1983 les législations qui se succédaient depuis quelques années. Ce groupe a tenu plusieurs réunions dans les différentes villes universitaires du pays. A la fin de l'été, il a remis au Ministre un projet qui n'avait pas mauvaise allure. Ce texte a été totalement ignoré, et c'est encore dans la hâte que le 30 décembre 1982, une nouvelle loi est sortie, aussi médiocre que les précédentes.

La doctrine n'est pas tendre à l'égard de ces textes improvisés. A propos de la loi du 24 décembre 1976, un auteur écrivait : « *Chacune des phrases de la loi commentée prête à confusion. C'est sans doute la plus mauvaise jamais votée en la matière ; dans leurs premiers échos, les journalistes, ses premiers commentateurs, ont renoncé à comprendre ce galimatias* »¹. Et le même auteur s'exprimait ainsi dans son commentaire de la loi du 24 décembre 1981 : « *Les lois exceptionnelles sont à ce point mal écrites qu'elles ne peuvent servir de modèle au législateur lui-même ; chaque année, il innove, pour remplacer ses erreurs par d'autres* »². On citera encore cet extrait d'un article publié en 1977 : « *Quand les termes des lois sont impropres, quand les textes français et néerlandais sont parfois différents, quand les dispositions de lois successives s'enchevêtrent et se heurtent, quand les textes conduisent à des solutions que leurs objectifs récuse, quand ces objectifs sont mal définis, quand les travaux préparatoires sont muets ou contiennent des affirmations qui se concilient mal avec les textes eux-mêmes, quand, dans la loi, tout quasi est détail et que chaque détail compte, l'improvisation mène à l'imbroglio, et l'interprète en arrive à mettre en doute un jour ce qu'il avait considéré logique le jour précédent* »³.

¹ J. VANKERCKHOVE, Loyers et revenus immobiliers en 1977, *Journ. Trib.*, 1977, p. 197.

² J. VANKERCKHOVE, Loyers et revenus immobiliers en 1982, *Journ. Trib.*, 1982, p. 333.

³ I. MOREAU-MARGREVE, « La législation des baux à loyer en 1977. Essai de compréhension. », *Annales de la Fac. de Dt de Liège*, 1977, p. 73.

Qu'en est-il sur ce plan de la loi du 20 février 1991 ? Nous entendrons tout à l'heure les jugements de nos commentateurs.

C) Quoi qu'il en soit, il me semble que la nouvelle loi représente de toute façon un tournant important dans la réglementation du contrat de bail. Les baux relatifs au logement familial accèdent à présent au rang de catégorie juridique à part entière, avec des caractéristiques bien typées, comme déjà dans le passé les baux ruraux et les baux commerciaux. Certes, il y avait déjà dans le Code de 1804 une section particulière relative aux baux à loyer à côté des baux à ferme. Mais ces baux à loyer n'avaient pas de caractéristiques très originales, et surtout, leur régime ne reposait pas sur une philosophie particulière.

La loi du 20 février 1991 consacre la notion de « logement familial ». Elle s'inscrit dans un courant qui tend à reconnaître le droit au logement comme droit fondamental. Comme l'explique l'exposé des motifs : « *Le toit qui abrite le preneur et sa famille exige la garantie d'une certaine sécurité pour que puisse s'inscrire, en filigrane des dispositions qui y sont consacrées, l'avènement d'un « droit au logement »* ». C'est tout au moins ce qui est proclamé, et cela résulte d'un point de la déclaration gouvernementale où le gouvernement s'était engagé « *à revoir la législation sur les baux en vue d'assurer une meilleure protection des locataires quant à leur logement familial* ».

La loi du 22 décembre 1989 s'intitulait déjà « *loi sur la protection du logement familial* », et le projet qui allait aboutir à la loi du 20 février 1991 avait initialement pour titre « *projet visant à renforcer la protection du logement familial* ». Cet intitulé a été abandonné en cours de route, suite à certaines critiques du Conseil d'Etat et de la Commission de Justice de la Chambre. Certains avaient notamment relevé que le droit au logement était de la compétence des Régions, et que le gouvernement central n'avait rien à y faire.

La loi du 20 février 1991 a adopté le titre plus sobre de « *loi modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer* ». C'est sans doute préférable, car les spécialistes du droit des personnes savent déjà que la notion de logement familial, introduite dans le Code civil dès 1976, prête à interprétation. Il n'empêche que la nouvelle loi, malgré son intitulé différent, continue dans un de ses sous-titres à se référer à la « *protection de la résidence principale* » du preneur, et qu'elle reste incontestablement basée sur une philosophie de protection d'un « *droit au logement* ».

Cette constatation a son importance. La protection du locataire n'est plus simplement fondée sur l'idée générale qu'il faut dans les contrats protéger le faible contre le fort et rééquilibrer les rapports. Elle est dorénavant soutenue par une véritable idéologie, axée sur l'idée qu'il y a dans le « *droit au logement* » un droit spécifique et fondamental qui fait une sorte de contrepoids au droit de propriété du bailleur.

Il est aussi intéressant de noter que la protection du droit au logement est essentiellement assurée par l'octroi d'une garantie de durée, c'est-à-dire par la même technique que celle utilisée pour protéger les fruits du travail du fermier et du locataire commerçant. Les objectifs sont différents, mais la méthode est similaire.

La nouvelle loi constitue un tournant, parce qu'elle revitalise le bail à loyer en le dotant non seulement d'un nouveau statut, mais aussi d'une nouvelle philosophie. Elle en fait ainsi dans le Code civil l'un des éléments d'une nouvelle structure triple : après les dispositions générales, le Code distingue dorénavant les baux portant sur la résidence principale du bailleur, les baux ruraux et les baux commerciaux.

Quelles que soient les critiques que la loi du 20 février 1991 soit sans doute appelée à rencontrer au cours de cette journée, quelles que soient les réserves que cette conception de la protection du logement familial puisse appeler chez certains, je crois que l'importance de la loi nouvelle ne peut être sous-estimée.