

Bail et logement

Le bail est régionalisé. La loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat est venue concrétiser ce transfert de compétence¹. La régionalisation de cette matière était toutefois d'actualité depuis quelques années². Déjà, lors de la législature 2007-2010, une proposition de loi spéciale avait clairement évoqué un tel transfert pour les règles relatives aux biens destinés à l'habitation³. Initialement, c'était dès lors dans le cadre du « premier paquet » de réformes institutionnelles que devait se matérialiser cette régionalisation. La dissolution des Chambres législatives intervenue le 7 mai 2010 allait cependant rendre caduque la proposition précitée. Durant la législature suivante, la première étape de la concrétisation de la « dé-fédéralisation »⁴ du bail d'habitation, du bail commercial, du bail à ferme et du bail à cheptel, est inscrit dans l'Accord institutionnel pour la Sixième Réforme de l'Etat du 11 octobre 2011⁵. A la lecture de ce texte, on ne peut s'empêcher de penser que la problématique du transfert des différents types de baux ne semble « manifestement pas essentielle aux yeux des négociateurs puisqu'elle ne figure que dans un tableau reprenant les transferts de compétence dans 'd'autres domaines' »⁶. La matière du bail présente toutefois un intérêt certain, ne fût-ce que parce qu'il est,

¹ Art. 15 à 17 de la LSSRE, *Mon. b.*, 31 janvier 2014, p. 8644.

² Soulignons que la régionalisation en matière de bail « n'a jamais été revendiquée (ni même évoquée) par le secteur » (N. BERNARD, « Le bail d'habitation et la Sixième Réforme de l'Etat : tirer le meilleur profit de la régionalisation... », *J.T.*, 2014, p. 421).

³ Proposition de loi spéciale portant des mesures institutionnelles, déposée le 5 mars 2008 par MM. H. Vandenberghe, P. Monfils, P. Wille, P. Moureaux, J. Vande Lanotte, F. Delpérée, M. Cheron et Mme F. Piryns (*Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2007-2008, n° 4-602/1).

⁴ Le néologisme est repris de l'ouvrage suivant : N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, Bruxelles, Larcier, 2014.

⁵ Dans l'Accord institutionnel, le transfert de ces trois types de baux est repris sous l'intitulé « Urbanisme, logement et aménagement du territoire ». Outre les trois baux, sont repris sous ce titre les expropriations, les comités d'acquisition (pour ce qui concerne ces deux premières compétences, voy. not. le verbo « Expropriation pour cause d'utilité publique), l'agence d'information patrimoniale ainsi que les infrastructures sportives (voy. le verbo « Sport »).

⁶ P. ZEEGERS, « Le droit commun du bail et l'impact de la Sixième Réforme de l'Etat », in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation...*, *op. cit.*, p. 271. Voy. précisément le point 3.5.2. de l'Accord institutionnel, intitulé « Autres domaines », lui-même repris sous le titre « 3.5. Transfert des compétences dans d'autres domaines ».

aujourd'hui, un contrat incontournable pour de nombreux citoyens. Sa réglementation suscite, et ce depuis longtemps, un intérêt profond tant de la part des praticiens que de la part du grand public, soucieux de comprendre les enjeux de ce type de convention.

Le bail est régi par le Code civil⁷ et est défini comme un contrat « par lequel l'une des parties s'oblige à faire jouir l'autre d'une chose pendant un certain temps et moyennant un certain prix que celle-ci s'oblige de lui payer »⁸. Restreindre l'analyse des baux aux seules dispositions du code précité constituerait cependant une grave erreur. En effet, les compétences relatives au bail et au logement ont déjà été, pour partie, régionalisées lors de réformes précédentes donnant lieu à des législations diverses. L'actuelle Sixième Réforme de l'Etat ne bouleverse, par conséquent, pas totalement l'équilibre institutionnel. Elle ne constitue sans doute qu'une étape supplémentaire d'un processus entamé il y a quelques années (I).

Gardons à l'esprit que la régionalisation des baux n'est toutefois pas – encore – totale. La loi spéciale du 6 janvier 2014 transfère en réalité trois régimes particuliers : l'article 15 évoque la régionalisation des règles spécifiques en matière de location de biens destinés à l'habitation, l'article 16 porte sur les règles spécifiques relatives au bail à ferme et au bail à cheptel et l'article 17 transfère les règles spécifiques du bail commercial. Il importe d'analyser l'ampleur de ce transfert, et de redessiner clairement la répartition des compétences entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées (II).

Enfin, la régionalisation de ces règles est d'ores et déjà considérée pour de nombreux auteurs et praticiens comme une opportunité devant être saisie par les législateurs régionaux. Ceux-ci devront prendre en compte les évolutions récentes subies par les contrats de baux afin d'apporter aux législations actuelles les améliorations nécessaires (III).

I. Les étapes préalables à la régionalisation du bail

La régionalisation du bail réalisée dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat s'inscrit dans la continuité d'un processus entamé

⁷ Voy. les art. 1714 et s. du Code civil.

⁸ Art. 1709 du Code civil.

précédemment (A) et marqué par le transfert aux régions de certaines compétences dans le domaine du bail à ferme (B).

A. La régionalisation du bail d'habitation : un processus entamé il y a plusieurs années

En 1970, la compétence du logement est codifiée par le biais d'un arrêté royal⁹, confirmé par une loi du 2 juillet 1971¹⁰. Pourtant, dès l'entame du processus de fédéralisation, la politique du logement est l'objet, pour partie, d'une régionalisation. En vertu de l'article 4, 3°, de la loi du 1^{er} août 1974 créant des institutions régionales, à titre préparatoire à l'application de l'article 107^{quater} de la Constitution¹¹, les conseils régionaux peuvent légiférer ce qui a trait à la « politique du logement »¹².

La mise en œuvre effective de l'article 107^{quater} – devenu l'article 39 – de la Constitution se matérialise par l'adoption de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Son article 6, § 1^{er}, IV, précise alors que « le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publique » sont attribuées aux autorités régionales. Ces compétences dites « sans réserves »¹³ consentent à ce que la Région wallonne et la Région flamande, dès 1980, ainsi que la Région bruxelloise, dès 1989¹⁴, régissent l'ensemble de la politique du logement¹⁵. Depuis ce transfert, les trois régions bénéficient

⁹ A.R. du 10 décembre 1970 portant le Code du logement, *Mon. b.*, 17 décembre 1970, *err. Mon. b.*, 30 janvier 1971.

¹⁰ Loi du 2 juillet 1971 confirmant l'A.R. du 10 décembre 1970 portant le Code du logement, *Mon. b.*, 6 août 1971.

¹¹ Loi du 1^{er} août 1974 créant des institutions régionales, à titre préparatoire à l'application de l'article 107^{quater} de la Constitution, *Mon. b.*, 29 août 1974.

¹² Malgré des termes relativement larges, les parlementaires semblaient viser essentiellement une régionalisation des règles relatives au logement social. Sur cette précision, voy. Y. MARIQUE, « Les codes du logement, rencontre des absolus civiliste et administratif ? », *Rev. dr. ULB*, 2003, n° 2, p. 90.

¹³ F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 137.

¹⁴ Art. 4 de la LSIB.

¹⁵ Ceci a été largement confirmé par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Voy., parmi d'autres, C.C., arrêt n° 101/2008 du 10 juillet 2008, *R.W.*, 2008-2009, p. 1123, note B. HUBEAU ; arrêt n° 105/2000 du 25 octobre 2000, *A.J.T.*, 2000-2001, p. 399, note F. VANDENDRIESSCHE ; arrêt n° 40/99 du 30 mars 1999, *C.D.P.K.*, 1999, p. 261, note F. VANDENDRIESSCHE ; *Redrim*, 1999, p. 199, note B. HUBEAU ; arrêt n° 73/98 du 17 juin 1998, *R.W.*, 1998-1999, p. 562, note B. HUBEAU et arrêt n° 36/95 du 25 avril 1995, *J.T.*, 1996, p. 167.

d'une « pleine autonomie »¹⁶, leur permettant de légiférer « sans immixtion de l'autorité fédérale »¹⁷.

Ceci a été pleinement confirmé par la Cour constitutionnelle, dans un arrêt du 10 mars 1988¹⁸. Bien qu'elle ne développe son argumentation qu'à partir du cas spécifique relatif à la législation sur l'incendie, la Cour procède à un raisonnement qui s'avère applicable à l'ensemble des règles relatives au bail. Elle estime que le transfert effectué par la loi spéciale du 8 août 1980 concerne « l'ensemble des matières de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et du logement, en ce compris tous les aspects de ces matières qui visent spécifiquement la protection des logements contre l'incendie »¹⁹. Elle ajoute que « [l]a politique en matière de protection contre l'incendie des immeubles destinés en ordre principal à l'habitation n'est pas demeurée purement nationale. Elle présente en effet, en raison de la destination particulière de ces immeubles, des aspects spécifiques. Si l'autorité nationale est compétente pour édicter des normes de base en matière de protection contre l'incendie, à savoir des normes communes à une catégorie de constructions sans que soit prise en compte leur destination, les régions sont compétentes pour régler les aspects de la protection contre l'incendie qui sont spécifiques aux immeubles destinés en ordre principal à l'habitation, c'est-à-dire pour adapter et compléter les normes nationales de base, sans mettre celles-ci en péril »²⁰.

Outre le logement, les législateurs régionaux sont compétents pour les règles relatives aux normes de sécurité, d'habitabilité et de qualité de ces logements. La section de législation du Conseil d'Etat a admis que « tous les aspects de la politique spécifique à la qualité des logements »²¹ reviennent aux parlements régionaux. Ces derniers ont usé

¹⁶ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 771. Les autres compétences régionales de pleine autonomie sont la politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire ainsi que la politique de la rénovation rurale et de la conservation de la nature.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ C.C., arrêt n° 49/88 du 10 mars 1988, *R.W.*, 1987-1988, p. 1544, note J. VANDE LANOTTE. Voy. aussi l'analyse faite par J. CLEMENT et L. VERMEIRE, « De bevoegdheidsoverdrachten inzake huur, handelsvestingen en onteigening », in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE et W. VERRIJDT (dir.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Bruges, die Keure, 2014, p. 482, n° 4.

¹⁹ C.C., arrêt n° 49/88 du 10 mars 1988, 2.B.1.

²⁰ *Ibid.*, 2.B.2. L'arrêt démontre notamment que la Cour constitutionnelle applique déjà la distinction entre les « normes de base » et les « règles spécifiques », distinction qui se retrouve dans les termes de la Sixième Réforme de l'Etat. Voy. le point II, B, de cette contribution.

²¹ *Doc.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 1991-1992, n° A-174/1, p. 17.

de leur compétence en édictant diverses normes de qualité, normes considérées tant par la doctrine que par la jurisprudence comme étant d'ordre public²².

Les trois entités vont s'engager alors dans un processus de codification, créant successivement le Code flamand du logement²³, le Code wallon du logement²⁴ et le Code bruxellois du logement²⁵. Ces nouveaux codes « visent de manière plus spécifique et défendent le droit fondamental reconnu par l'article 23 de la Constitution à disposer d'un logement décent [...] »²⁶. Leurs objectifs précis diffèrent toutefois légèrement : alors que le Code wallon, en son article 2, s'attache principalement à garantir la salubrité des logements et à assurer aux ménages à revenus modestes ou en état de précarité la mise à disposition de logements, le Code bruxellois entend davantage développer des règles relatives à la mise en location des biens du secteur privé et public, ainsi que des logements sociaux²⁷. Quant au Code flamand, il se focalise sur la mise à disposition, la location ou l'achat de logements sociaux, la promotion et l'amélioration du parc de logement, les aides au logement, etc.²⁸.

Comme la Cour constitutionnelle le précisait dans son arrêt de 1988, ces normes régionales coexistent cependant avec des dispositifs fédéraux²⁹. Le législateur fédéral reste compétent pour ce qui concerne notamment la législation relative au bail de résidence principale ainsi que les règles propres au bail à loyer, ces dernières relevant de ses compétences résiduelles. De même, il dispose toujours

²² N. BERNARD, « Règles régionales de salubrité, logement social et droit au logement : développements récents », in B. KOHL (dir.), *Actualités du bail*, CUP, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 270-271. L'auteur y précise les textes actuellement en vigueur ainsi que la doctrine et la jurisprudence reconnaissant le caractère d'ordre public. Voy. précisément les notes infrapaginales 12 à 16.

²³ Décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, *Mon. b.*, 19 août 1997.

²⁴ Décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du Logement, *Mon. b.*, 4 décembre 1998.

²⁵ Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, *Mon. b.*, 9 septembre 2003.

²⁶ S. LEBEAU et N. BERNARD, « Introduction », in *Mémento du logement en Région de Bruxelles-Capitale 2012*, Waterloo, Kluwer, 2012, p. 2.

²⁷ *Id.* ; M. GRÉGOIRE, « Introduction », in *Mémento du logement en Région wallonne*, Waterloo, Kluwer, 2012, pp. 3 et 6 ; Y. MARIQUE, « Les codes du logement... », *op. cit.*, pp. 92-94.

²⁸ Art. 3 et 4 du Code flamand du Logement.

²⁹ Sur la question de la coexistence des normes relatives à la qualité des logements, voy., parmi d'autres, N. BERNARD, « Les compétences comparées de l'autorité fédérale, de la Région et de la commune dans la lutte contre l'insalubrité », in N. BERNARD et C. MERTENS (dir.), *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, Namur, Publications de la Région wallonne, 2005, pp. 180-206 ; B. HUBEAU, « De hiërarchie tussen federale, gewestelijke en gemeentelijke regelgeving voor de woonkwaliteit », in N. BERNARD et G. DE PAUW (dir.), *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, Bruxelles, Bruyant, 2004, pp. 1-47.

d'une compétence générale tendant à définir une série de critères de qualité du bien en location, « pourvu que ces derniers ne définissent qu'un 'seuil minimal de salubrité', étant entendu que 'les régions restent libres d'augmenter ce seuil dans le cadre de leur mission de lutte contre l'insalubrité' »³⁰. A ce titre, l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 20 février 1991 concernant les baux relatifs à la résidence principale du preneur souligne que « [s]ans préjudice des normes relatives aux logements établies par les régions dans l'exercice de leurs compétences, le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité ». Cet exemple témoigne du respect, dans le chef des législateurs, de la répartition des compétences³¹. Cette coexistence présente toutefois un inconvénient important : le droit du bail échappe « de moins en moins aux contradictions et difficultés liées à l'interpénétration de ces compétences et de ces textes »³². La voie prise par la Sixième Réforme de l'Etat ne semble pas aller en sens inverse...

En 2008, l'article 4 de la proposition de loi spéciale portant des mesures institutionnelles souhaite poursuivre le processus de régionalisation en transférant aux entités fédérées, non seulement les règles relatives à la location de biens affectés à l'habitation, mais aussi celles portant sur la location des biens immeubles destinés au fermage. Le droit commun du bail ainsi que le bail commercial devaient demeurer fédéraux³³.

Toutefois, dissoutes précipitamment, les Chambres législatives n'auront pas la possibilité de mener la procédure législative à son terme. Sans nul doute, il est permis aujourd'hui de s'en réjouir. En effet, la disposition précitée annonçait un transfert non seulement

³⁰ C. MERTENS, « Le Code du logement : point d'appui et de rupture – Evolution », *R.R.D.*, 1997, p. 121. Voy. aussi N. BERNARD, *Opportunités et dangers de la régionalisation du bail d'habitation*, disponible à l'adresse www.etopia.be, p. 4.

³¹ Il existe d'autres exemples témoignant de ce respect : l'article 4, § 2, du Code bruxellois du Logement admet clairement qu'il n'y a pas lieu de porter atteinte aux dispositions du Code civil ; les codes régionaux respectent la compétence fédérale en matière de bail de rénovation ; etc.

³² B. LOUVEAUX, « Le Code bruxellois du logement », *Immobilier*, 2003/22 (numéro spécial), p. 3. Voy. les quelques exemples de contradictions proposés par l'auteur. Dans le même sens, voy. B. HUBEAU, « De hiërarchie... », *op. cit.*, pp. 2 et 16 et s.

³³ D. MEULEMANS et C. CALLENS, « De geplande regionalisering van de huurwetgeving », in D. MEULEMANS (dir.), *Update wijziging van de huurwetgeving : een stand van zaken*, Gand, Story-Scientia, 2009, p. 30. Pour un bref commentaire sur cette absence de régionalisation du bail commercial, voy. plus spécifiquement p. 32. Voy. encore, des mêmes auteurs, « De geplande regionalisering van twee belangrijke onderdelen van de huurtwetgeving : woninghuur en pacht », *N.N.K.*, 2008/1, pp. 5 à 8.

du « logement et [de] la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques », mais aussi des « règles particulières concernant la location des biens destinés à l'habitation, à savoir les normes relatives au caractère écrit ou verbal du contrat de bail, les conditions de forme du contrat de bail, la preuve du contrat de bail, la cession du bail et la sous-location, les baux des biens des mineurs, les droits et les obligations du bailleur, les droits et les obligations du preneur, l'état du bien loué, la rénovation, les réparations et la réalisation de travaux déterminés, l'obligation de garantie, les conséquences juridiques de la destruction du bien loué, la possibilité de changer la forme de la chose louée, les réparations urgentes, la garantie pour les voies de fait de tiers, la garantie pour les actions concernant la propriété du bien loué, la détermination du loyer et l'adaptation du loyer au coût de la vie, la détermination des frais et charges imposés au preneur, la révision du loyer, des frais et charges, le paiement d'indu, l'emploi de la chose louée par le preneur pour un autre usage que celui auquel elle a été destinée, l'état des lieux, la responsabilité pour dégradations et pertes, la responsabilité en cas d'incendie, la durée du contrat de bail, la fin du contrat de bail, le congé relatif au contrat de bail, la reconduction du bail, la résolution du contrat de bail, la transmission du bien loué, l'éviction, l'indemnité en cas d'éviction, la garantie locative, l'ameublement de la chose louée, les droits et les obligations du sous-locataire, les réparations locatives ou de menu entretien dont le locataire est tenu, les meubles et le bail d'un immeuble meublé, la prorogation pour circonstances exceptionnelles, et le caractère d'ordre public, de droit impératif ou de droit supplétif des diverses dispositions ».

Une telle litanie n'est évidemment pas souhaitable³⁴ en ce que son caractère exhaustif permet d'envisager « des situations totalement incohérentes puisque, par définition, tout ce qui ne se trouv[e] pas dans la liste (par oubli ou en raison de l'apparition d'une problématique nouvelle) serait resté du domaine fédéral »³⁵. On se félicite dès lors que le législateur n'ait pas repris comme telle cette énumération dans la loi spéciale du 6 janvier 2014, et ait préféré une formulation

³⁴ Selon Nicolas Bernard, « la disposition de 2008 représente sans doute un parfait condensé de tout ce qu'il ne faut pas faire » (N. BERNARD, « Le bail d'habitation et la Sixième Réforme de l'Etat... », *op. cit.*, p. 422).

³⁵ N. BERNARD, *Opportunités et dangers...*, *op. cit.* ; P. ZEEGERS, *op. cit.*, p. 272.

d'avantage claire et lisible³⁶, bien que sa brièveté puisse, à l'avenir, être source de confusion³⁷.

B. La régionalisation du bail à ferme avant la Sixième Réforme de l'Etat

Dès 2001, la politique agricole est régionalisée³⁸. Afin de mettre pratiquement en œuvre l'exercice de cette compétence, la collectivité fédérale et les régions concluent en 2003 un accord de coopération³⁹. Ce texte demeure muet sur les aspects du bail à ferme. Cependant, la question relative à l'ampleur de la régionalisation de la politique agricole est rapidement posée : doit-elle emporter dans son sillage la régionalisation de la législation en matière de bail à ferme ? Cette interrogation apparaît notamment à la lecture des dispositions consacrées dans la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages⁴⁰. Selon ce texte, la détermination des superficies maximales en matière de fermage est une prérogative dévolue au Roi. Cependant, à la suite de la régionalisation de la politique agricole, pouvait-on concevoir qu'en énonçant précédemment « le Roi », la loi devait désormais viser les membres des gouvernements régionaux⁴¹ ? Cette première question en a suscité une seconde, aux enjeux plus importants : pouvait-on s'attendre à ce que la régionalisation de l'agriculture emporte avec elle la régionalisation de la législation sur le bail à ferme ? Certains l'ont défendu, s'appuyant notamment – mais pas seulement – sur le principe d'interprétation large des compétences d'attribution⁴².

³⁶ Cette énumération est toutefois reprise dans les travaux préparatoires, mais seulement à titre indicatif. Voy., dans cette contribution, le point II, C, 1.

³⁷ N. BERNARD, « Le bail d'habitation et la Sixième Réforme de l'Etat... », *op. cit.*, p. 422.

³⁸ Art. 2 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés, *Mon. b.*, 3 août 2001.

³⁹ Accord de coopération du 18 juin 2003 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'agriculture et de la pêche, *Mon. b.*, 1^{er} septembre 2003.

⁴⁰ Loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages, *Mon. b.*, 25 novembre 1969.

⁴¹ Sur cette question, voy. J. VELAERS, « Landbouw en dierenwelzijn : een bijna homogene bevoegdheid van de gewesten », in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (dir.), *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, p. 499. L'auteur cite une série d'avis du Conseil d'Etat qui confirment, dans diverses matières relatives au bail à ferme et au bail à cheptel, la compétence de l'autorité fédérale.

⁴² Y. MARIQUE, « Possible régionalisation de la législation sur les baux à ferme », étude réalisée en mars 2004 à la demande de Mme la ministre de la Justice, disponible sur le site www.academia.edu. L'auteur développe d'autres arguments : elle semble en partie contester l'appartenance au droit civil de la législation sur le bail à ferme ; souligne que s'il est question de droit civil, il

En 2006, ce premier accord de coopération est modifié par un nouvel accord portant cette fois-ci précisément sur « l'exercice des compétences dans le domaine de la législation sur le bail à ferme »⁴³. Concrètement, dans un nouveau chapitre intitulé « [e]n ce qui concerne la législation sur le bail à ferme », une nouvelle disposition admet que « [l]a loi du 4 novembre 1969 modifiant la législation sur le bail à ferme et sur le droit de préemption en faveur des preneurs de biens ruraux [...] constitue une compétence de l'Etat fédéral », mais ajoute que « [l]es missions confiées à l'autorité par cette loi constituent des compétences des régions conformément aux dispositions du présent article ». Tout en consacrant la compétence de la collectivité fédérale pour ce qui concerne les aspects généraux relatifs au droit civil, l'accord admet que certaines dispositions particulières soient désormais de compétence régionale⁴⁴.

Quelques années avant ce second accord de coopération, la Région flamande avait déjà apporté une entaille dans la compétence de la collectivité fédérale en matière de bail à ferme. Prenant un décret en date du 4 avril 2003 relatif aux minerais de surface⁴⁵ (compte tenu de la compétence régionale en matière de richesses naturelles⁴⁶), l'autorité flamande modifie l'article 6, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 4 novembre 1969 (ci-après « loi sur le bail à ferme »)⁴⁷. Les articles 17 et 31 de ce décret permettent en effet au bailleur de mettre fin, à tout moment, au bail à ferme en cours, dès lors que ces parcelles sont destinées à des fins d'extraction. Saisie sur question préjudicielle, la Cour

s'agit alors d'une compétence résiduelle ; que la théorie des compétences implicites ne doit pas être appliquée trop sévèrement, permettant aux régions de légiférer dans le domaine du bail à ferme ; etc.

⁴³ Accord de coopération du 27 octobre 2006 modifiant l'accord de coopération du 18 juin 2003 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'agriculture et de la pêche en ce qui concerne l'exercice des compétences dans le domaine de la législation sur le bail à ferme, *Mon. b.*, 14 novembre 2006.

⁴⁴ Chaque région a la possibilité de communiquer son opinion sur les éventuelles modifications que l'Etat fédéral apporterait à la législation sur le bail à ferme, « fait le nécessaire pour l'exécution de la loi sur la limitation des fermages », « collecte toutes les données statistiques sur l'évolution de la rentabilité par région agricole et par province », « compose les commissions de fermages », etc. Voy. l'art. 44bis de l'accord de coopération du 18 juin 2003 précité, tel que modifié par l'accord de coopération du 27 octobre 2006, précité.

⁴⁵ Décret du Parlement flamand du 4 avril 2003 relatif aux minerais de surface, *Mon. b.*, 25 août 2003.

⁴⁶ Art. 6, § 1^{er}, VI, al. 1^{er}, 5^o, de la LSRI (cette disposition particulière de la loi spéciale ne subit aucune modification suite à la Sixième Réforme de l'Etat).

⁴⁷ Loi du 4 novembre 1969 modifiant la législation sur le bail à ferme et sur le droit de préemption en faveur des preneurs de biens ruraux, *Mon. b.*, 25 novembre 1969. Cette loi insère dans le Code civil les dispositions relatives au bail à ferme.

constitutionnelle⁴⁸ souligne que la prérogative régionale relative aux richesses naturelles englobe les richesses du sous-sol. Toutefois, elle admet que la modification de l'article précité de la loi spéciale du 8 août 1980 constitue un excès de compétence qu'elle justifie pour autant en s'appuyant sur la théorie des compétences implicites⁴⁹ consacrée à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980⁵⁰.

Enfin, la législation fédérale relative au bail à ferme a été récemment modifiée compte tenu de législations régionales relatives au dioxyde de carbone. La Région flamande et la Région wallonne, respectivement en 2009⁵¹ et 2013⁵², ont ajouté un troisième paragraphe à l'article 6 de la loi sur le bail à ferme.

II. La régionalisation du bail dans la Sixième Réforme de l'Etat

La régionalisation du bail réalisée dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat entend consolider la cohérence des compétences régionales (A). Elle ne porterait toutefois que sur les « règles spécifiques » en matière de bail (B). Un aperçu de ce que recouvrent concrètement ces règles s'impose donc (C).

A. Une régionalisation mue par un objectif de cohérence

Les articles 15, 16 et 17 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 régionalisent respectivement le bail d'habitation, le bail à ferme et le bail à cheptel ainsi que le bail commercial. L'objectif de ces transferts est clair : garantir et accentuer la cohérence des compétences régionales⁵³.

⁴⁸ C.C., arrêt n° 87/2006 du 24 mai 2006, B.7.

⁴⁹ Selon la Cour constitutionnelle, « il est satisfait en l'espèce aux conditions requises pour l'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Ainsi que l'exposent les travaux préparatoires du décret en cause (*Doc.*, Parl. fl., sess. ord. 2002-2003, n° 1486/1, pp. 7, 13 et 14), la réglementation a pu être jugée nécessaire, la matière se prête à une réglementation différenciée et l'incidence des dispositions en question sur la législation sur le bail à ferme est marginale ».

⁵⁰ Cet article précise que « [l]es décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Parlements ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence ».

⁵¹ Art. 66 du décret de la Région flamande du 8 mai 2009 concernant le sous-sol profond, *Mon. b.*, 6 juillet 2009.

⁵² Art. 46 du décret de la Région wallonne du 10 juillet 2013 relatif au stockage géologique du dioxyde de carbone, *Mon. b.*, 3 septembre 2013.

⁵³ Voy. not. *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 16 et 82.

En ce qui concerne le bail d'habitation, outre le logement, les autorités régionales peuvent déjà légiférer dans les domaines de l'aménagement du territoire, la politique foncière, la revalorisation urbaine et rurale, ainsi que la revalorisation du sol, soit autant de matières étroitement liées au bail d'habitation⁵⁴. Dès lors que ces législations sont susceptibles de s'entrecroiser, « le renforcement du niveau régional » permet en définitive de s'assurer qu'un unique législateur puisse assurer « une politique du logement plus cohérente »⁵⁵. C'est une « appréhension globale du secteur privé locatif qui devien[t] possible »⁵⁶. Le transfert aux entités fédérées de la politique des grandes villes liée aux compétences des entités fédérées participe encore à ce souci de cohérence⁵⁷.

Le motif qui préexiste au transfert du bail à ferme et du bail à cheptel est identique : l'agriculture ayant été l'objet d'un précédent transfert, la régionalisation de ces baux octroie aux entités fédérées les instruments nécessaires pour mener à bien une politique agricole plus efficace⁵⁸.

Enfin, les travaux préparatoires de la loi spéciale sont muets dès lors qu'il convient de justifier la régionalisation du bail commercial. Ils se bornent à rappeler les précédents transferts relatifs à la politique économique. Sans doute est-il fait indirectement renvoi à l'objectif général de cohérence développé plus largement pour les deux autres types de baux.

B. Une régionalisation des seules « règles spécifiques »

Les articles 15, 16 et 17 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 sont rédigés en des termes identiques : le transfert de compétence ne concerne que les « règles spécifiques ». Une telle précision n'est pas dénuée d'utilité en ce qu'elle permet de confirmer la compétence

⁵⁴ *Ibid.*, p. 82.

⁵⁵ *Id.* Dans le même sens, voy. M. GRÉGOIRE, « Introduction », *op. cit.*, p. 7.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 6. En 2003, Yseult Marique allait déjà dans le même sens en soulignant que la centralisation à travers les codes du logement aboutissait à créer un système « caractérisé par des idéaux d'exhaustivité, de cohérence, d'autonomie et de perfection » (Y. MARIQUE, « Les codes du logement... », *op. cit.*, p. 94, ainsi que pp. 95 et s.).

⁵⁷ Voy. l'Accord institutionnel du 11 octobre 2011, sous l'intitulé « Administration locale ». L'accord précise que « l'autorité fédérale cessera de consacrer des moyens à des projets relevant des compétences des communautés ou des régions ».

⁵⁸ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 87.

résiduelle de la collectivité fédérale pour ce qui concerne les règles générales du droit civil, à savoir les dispositions relatives au droit des contrats et au droit des obligations⁵⁹.

La régionalisation des « règles spécifiques » en matière de bail emporte-t-elle aussi la régionalisation du droit commun du bail ? En d'autres termes, faut-il désormais s'attendre à ce que les trois régions puissent, chacune, développer leur propre droit commun du bail⁶⁰ ?

L'utilisation par les rédacteurs de la loi spéciale du terme « spécifique » permet d'envisager une réponse négative à ces questions. La régionalisation ne concernerait alors que les règles propres au bail de résidence principale (étendue toutefois à la notion d'habitation), au bail commercial, au bail à ferme, ainsi qu'au bail à cheptel, à l'exclusion des articles 1714 à 1762*bis* du Code civil⁶¹. Toutefois, à la lecture des travaux parlementaires, une réponse davantage positive semble aussi pouvoir être proposée⁶². Le transfert porterait, non seulement sur les règles particulières au contrat de bail d'habitation, de bail commercial, de bail à ferme et de bail à cheptel, qui pourraient s'écarter du droit commun⁶³, mais aussi sur la totalité des dispositions relatives au droit commun du bail, sans aucune limitation, « quel que soit l'emplacement actuel de celles-ci dans notre arsenal juridique ou leur nature »⁶⁴. Plus concrètement, les régions seraient alors compétentes pour modifier, voire supprimer, le droit commun du bail consacré jusqu'à l'entrée en vigueur

⁵⁹ Les travaux préparatoires donnent un exemple : « le législateur fédéral pourrait toujours décider de modifier les règles concernant l'interprétation des contrats en amendant les articles 1156 à 1164 du Code civil. Un tel amendement s'appliquerait à tous les contrats, en ce compris les contrats de bail, à moins que le législateur régional compétent n'édicte des règles spécifiques » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 82, 88 et 95). Voy. aussi B. LOUVEAUX, « Opportunités et dangers éventuels de la régionalisation du bail », in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation...*, *op. cit.*, p. 8 ; N. BERNARD, « Règles régionales de salubrité... », *op. cit.*, p. 271 ; D. VERMEIR et B. HUBEAU, « De regionalisering van de woninghuur : naar een vlaams huurrecht ? », in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (dir.), *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegheden en middelen*, *op. cit.*, p. 479 ; Y. NINANE et C. EYBEN, « Chapitre II. Le champ d'application de la loi : panorama et incertitudes », in G. BENOIT, I. DURANT, P. JADOUL et M. VANWICK-ALEXANDRE (dir.), *Le bail de résidence principale*, Bruxelles, La Chartre, 2006, pp. 91 et 99 ; J. CLEMENT et L. VERMEIRE, *op. cit.*, pp. 482 et s., n°s 5 et s.

⁶⁰ L'appellation « droit commun » n'aurait alors qu'un sens tout à fait relatif.

⁶¹ B. LOUVEAUX, « Opportunités et dangers éventuels de la régionalisation du bail », *op. cit.*, p. 9 ; In., « Jurisprudence récente en matière de bail commercial 2009-2013 », in B. KOHL (dir.), *Actualités du bail*, *op. cit.*, p. 187 ; B. LOUVEAUX, « Le bail est régionalisé », *Immobilier*, 2014/4, p. 6.

⁶² Voy. le point de vue de N. BERNARD, « Le bail d'habitation et la Sixième Réforme de l'Etat... », *op. cit.*, p. 425, et de P. ZEEGERS, *op. cit.*, p. 273.

⁶³ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 83.

⁶⁴ P. ZEEGERS, *op. cit.*, p. 273. Dans un sens identique, voy. D. VERMEIR et B. HUBEAU, *op. cit.*, p. 480.

de la réforme (le 1^{er} juillet 2014) par le législateur fédéral. « Une autre interprétation aurait pour conséquence de figer le droit du bail dans son état actuel »⁶⁵. Il demeurerait cependant une unique limite : le droit général civil relatif aux contrats et aux obligations⁶⁶, compétence résiduelle de la collectivité fédérale. Cette réserve peut toutefois être atténuée dès qu'on rappelle que la plupart des règles de droit commun sont supplétives, permettant aux parties de les modifier⁶⁷.

A la lecture du texte proposé par le législateur spécial, les deux réponses apportées ci-dessus ne nous satisfont pas totalement. Une troisième interprétation, à laquelle nous nous rattachons, peut être proposée. Nous nous accordons avec les auteurs cités précédemment pour admettre que la régionalisation emporte bien évidemment le transfert des règles spécifiques en matière de bail d'habitation, de bail commercial, de bail à ferme et à cheptel. Les entités fédérées sont désormais compétentes pour légiférer dans les matières que le législateur fédéral avait, en son temps, spécifiées au sein de législations particulières. Il s'agit plus précisément de la loi sur le bail de résidence principale, la loi sur le bail commercial, la loi sur le bail à ferme et le chapitre du Code civil relatif au bail à cheptel⁶⁸. Une extension a toutefois été faite pour le bail de résidence principale, puisque le transfert opéré par loi spéciale du 6 janvier 2014 ne porte pas sur le bail de résidence principale, mais bien sur le bail d'habitation⁶⁹ (voy. *infra*).

La compréhension des termes de la réforme ne peut s'arrêter sur ces développements. En effet, une conséquence supplémentaire doit être soulignée : l'ampleur du transfert n'est pas limitée au seul contenu figurant dans les régimes particuliers développés par le législateur fédéral. La réforme octroie aux trois régions une réelle faculté de déroger au droit commun du bail – sans pour autant pouvoir déroger au droit général des obligations et des contrats qui

⁶⁵ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 95.

⁶⁶ Remarquons que les travaux préparatoires mentionnent, à titre exemplatif (voy. *infra*), que « la preuve du contrat de bail » peut faire l'objet d'une réglementation régionale. Il ne fait pourtant aucun doute qu'il s'agit là d'une compétence fédérale. Selon N. Bernard, cela « conduit à relativiser la force interprétative officielle qu'on serait enclin à prêter au *Commentaire des articles* » (N. BERNARD, « Le bail d'habitation et la Sixième Réforme de l'Etat... », *op. cit.*, p. 425).

⁶⁷ B. LOUVEAUX, « Le bail est régionalisé », *op. cit.*, p. 6.

⁶⁸ Chapitre IV (« Du bail à cheptel ») du Titre VIII (« Du contrat de louage »), soit les articles 1800 et suivants du Code civil.

⁶⁹ Voy. *infra*.

demeure évidemment fédéral –, à la condition qu'elles y aient recours dès lors qu'elles légifèrent en matière de bail d'habitation, de bail à ferme, de bail à cheptel ou de bail commercial. Dit autrement, les entités fédérées reçoivent une faculté de *particulariser* des règles générales inscrites dans le droit commun du bail, sans pour autant pouvoir parler d'un réel transfert de compétence, celui-ci impliquant l'octroi de prérogatives à un niveau de pouvoir, au détriment d'un autre niveau de pouvoir. Or, en l'espèce, tel n'est pas le cas : les législateurs régionaux pourront légiférer dans des matières actuellement réglées par le droit commun du bail, sans pour autant que ces nouvelles dispositions régionales aient pour conséquence la suppression de la compétence du législateur fédéral dans ces domaines. Le bail de droit commun conserve en définitive une réelle utilité puisqu'il continue à s'appliquer aux baux n'entrant pas dans les catégories transférées aux régions⁷⁰.

Prenons un exemple concret : en matière d'habitation, la disposition relative à la responsabilité du preneur en cas d'incendie figure dans le droit commun du bail, en vertu de l'article 1733 du Code civil. La matière ne fait donc pas partie des règles spécifiques désormais régionalisées puisqu'elle n'est pas reprise dans la législation – à l'heure actuelle encore fédérale – sur le bail de résidence principale. Les travaux parlementaires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 précisent que les règles relatives « à la responsabilité en cas d'incendie » font l'objet du transfert de compétence⁷¹. Par conséquent, demain, la Région wallonne pourrait estimer nécessaire d'insérer, dans son régime relatif au bail d'habitation, une disposition particulière en matière d'incendie, qui viendrait compléter, préciser ou déroger à l'article 1733. Les baux d'habitation conclus en Région wallonne seront alors soumis, comme le veut le principe *lex specialis derogat generali*, à cette disposition particulière. En revanche, si les autres régions n'estiment pas utile de particulariser la disposition en matière d'incendie, l'article 1733 du Code civil sera toujours d'application pour les baux conclus sur leur territoire. Enfin, même si les trois régions venaient à particulariser la disposition en matière d'incendie, l'article 1733 devrait être maintenu dans le Code

⁷⁰ On peut penser, par exemple, à un bail conclu entre deux particuliers relatif à un garage.

⁷¹ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 2232/1, p. 83. Le terme de transfert est, selon nous, utilisé à mauvais escient. Comme expliqué *supra*, il n'est pas question de transfert de compétence, mais davantage d'une faculté de dérogation offerte aux régions.

civil étant donné qu'il est applicable aux baux n'entrant pas dans les matières régionalisées.

C. Analyse concrète de la régionalisation des différents types de baux

On distingue les règles spécifiques selon qu'elles concernent la location des biens ou parties de biens destinés à l'habitation (1), le bail à ferme et le bail à cheptel (2) et le bail commercial (3).

1. *Les règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation*

L'article 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 modifie l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Jusqu'au 1^{er} juillet 2014, date de l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la Sixième Réforme de l'Etat, la loi spéciale précisait que les régions étaient compétentes, « [e]n ce qui concerne le logement » pour « [l]e logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques ».

Depuis le 1^{er} juillet 2014, l'article 6, § 1^{er}, IV, se lit comme suit :

« [l]es matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

IV. En ce qui concerne le logement :

1° le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques ;

2° les règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinées à l'habitation ».

Une rapide comparaison de l'ancien et du nouvel article 6, § 1^{er}, IV, permet de préciser qu'en réalité, cette disposition a simplement fait l'objet d'un ajout. Seules les « règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinées à l'habitation » font l'objet du transfert, le reste demeurant inchangé.

Outre les développements proposés ci-dessus relatifs aux « règles spécifiques »⁷², d'autres précisions peuvent être apportées.

⁷² Voy., dans cette contribution, le point II, B.

Premièrement, à la lecture des travaux préparatoires, la notion de « règles spécifiques » se concrétise. En effet, une longue liste de matières pouvant désormais faire l'objet de législations régionales est proposée. Elle s'inspire largement de l'énumération proposée par la proposition de loi spéciale rédigée sous la législature 2007-2010. Il existe toutefois une différence majeure : les travaux parlementaires précisent que les règles spécifiques en matière de bail d'habitation sont « entre autres » les règles suivantes. La liste perd alors son caractère exhaustif pour n'être présente qu'à titre illustratif. Elle énonce que le transfert porte notamment sur « les normes relatives au caractère écrit ou verbal du contrat de bail, les conditions de forme du contrat de bail, la date fixe et l'opposabilité du contrat de bail, la preuve du contrat de bail, la cession du bail et la sous-location, les baux des biens des mineurs (*étant entendu que le statut civil du mineur continue à relever de la compétence fédérale*), les droits et les obligations du bailleur, les droits et les obligations du preneur, l'état du bien loué, la rénovation, les réparations et la réalisation de travaux déterminés, l'obligation de garantie, les conséquences juridiques de la destruction du bien loué, la possibilité de changer la forme de la chose louée, les réparations urgentes, la garantie pour les voies de fait de tiers, la garantie pour les actions concernant la propriété du bien loué, la détermination du loyer, *y compris la détermination de prix indicatifs*, et l'adaptation du loyer au coût de la vie, la détermination des frais et charges imposés au preneur, la révision du loyer, des frais et charges, le paiement d'indu, l'emploi de la chose louée par le preneur pour un autre usage que celui auquel elle a été destinée, l'état des lieux, la responsabilité pour dégradations et pertes, la responsabilité en cas d'incendie (*étant entendu que les assurances et les règles générales concernant la responsabilité civile continuent à relever de la compétence fédérale*), la durée du contrat de bail, la fin du contrat de bail, le congé relatif au contrat de bail, la reconduction du bail, la résolution du contrat de bail, la transmission du bien loué, l'éviction, l'indemnité en cas d'éviction, la garantie locative, l'ameublement de la chose louée, les droits et les obligations du sous-locataire, les réparations locatives ou de menu entretien dont le locataire est tenu, les meubles et le bail d'un immeuble meublé, la prorogation pour circonstances exceptionnelles, *l'obligation de mentionner dans toute communication*

publique ou officielle concernant la mise en location d'un bien affecté à l'habitation, le montant du loyer demandé et des charges communes, les aspects civils de l'enregistrement du contrat de bail, l'obligation de rédiger pour chaque contrat une annexe contenant une explication de certaines dispositions légales et le caractère d'ordre public, de droit impératif ou de droit supplétif des diverses dispositions »⁷³.

Deuxièmement, il est intéressant de se demander si l'ampleur du transfert des compétences en matière de bail d'habitation n'est pas *de facto* limitée lorsqu'on prend en compte la dénomination du bloc de compétence dans lequel il s'inscrit, le « logement ». Cette notion est définie par la loi comme « un bien meuble ou immeuble ou une partie de celui-ci qui est destiné à la résidence principale du locataire » (article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 février 1991). La doctrine semble préférer une conception plus large de la notion, en estimant que le logement comprend « l'ensemble des locaux qui servent d'habitation à une ou plusieurs personnes et qui permettent l'exercice des activités de la vie privée »⁷⁴. Le fait, à l'article 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014, de préciser que le transfert s'opère pour les biens ou parties de biens « destinés à l'habitation », a-t-il alors une réelle utilité ?

La réponse diffère selon que l'on prenne en compte la définition de la notion de « logement » donnée par la loi du 20 février 1991 ou celle proposée par la doctrine.

Dans le premier cas, une réponse positive doit être apportée. Par cette indication, la loi spéciale admet la compétence des régions, non seulement pour ce qui concerne la location des résidences principales mais aussi, comme le mentionne clairement les travaux parlementaires⁷⁵, pour l'ensemble des résidences secondaires, kots

⁷³ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 83-84. Nous soulignons les ajouts et modifications au regard de l'énumération faite dans la proposition de loi du 5 mars 2008. Comme le remarque Nicolas Bernard, « la mention au cœur de cette liste d'une compétence (« la preuve du contrat de bail ») qui, de manière indubitable, demeure dans l'escarcelle du fédéral ne laisse pas d'étonner et, subséquemment, conduit à relativiser la force interprétative officielle qu'on serait enclin à prêter au *Commentaire des articles* » (N. BERNARD, « Le bail d'habitation et la Sixième Réforme de l'Etat... », *op. cit.*, p. 425).

⁷⁴ B. LOUVEAUX, *Le droit du bail de résidence principale*, Bruxelles, De Boeck-Larcier, 1995, n° 28 ; *Id.*, « Le Code bruxellois du logement », *op. cit.*, p. 4 ; *Id.*, « Le bail est régionalisé », *op. cit.*, p. 6. Pour de plus amples développements sur cette notion, voy. encore Y. NINANE et C. EYBEN, *op. cit.*, pp. 60 et s.

⁷⁵ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 2232/1, p. 82.

étudiants⁷⁶, résidences de fonction, etc.⁷⁷, dès lors que les biens sont destinés à l'habitation. Ceci a pour conséquence que les résidences autres que principales, non soumises à la loi du 20 février 1991, seront régies par les dispositions relatives au bail de droit commun ainsi que par les dispositions régionales, prises, d'une part, sur base du transfert de compétence, d'autre part, sur base de la faculté de *particulariser* les règles de droit commun.

Dans le second cas, la réponse à la question posée ci-avant est négative. Dès lors que la définition du « logement » perd l'élément qui a trait à la résidence principale, « logement » et « bien destiné à l'habitation » semblent être utilisés comme des synonymes.

Troisièmement, la future législation régionale trouvera application tant pour les biens meubles que pour les biens immeubles, à la condition que ces biens ou une parties de ces biens soient destinés à l'habitation. Comme biens meubles, on pense particulièrement aux caravanes, camping-cars, voire même aux péniches⁷⁸.

Enfin, la régionalisation ne concerne en aucun cas les biens non destinés à l'habitation : les bureaux, garages, entrepôts, bâtiments industriels, etc. resteront du ressort du législateur fédéral, à moins qu'ils ne soient soumis à la future réglementation régionale sur le bail commercial. Les biens mixtes constitueront très certainement une réelle difficulté quant à la législation applicable, avec l'éventualité de devoir appliquer des normes inconciliables⁷⁹. Le maintien de la compétence fédérale a pour conséquence que « les dispositions du Code civil relatives au bail d'immeuble de droit commun (article 1714 à 1762*bis* du Code civil) pourront être modifiées ou abrogées par les régions pour les habitations, mais pas pour le surplus. A l'inverse, si le pouvoir fédéral retouche ces articles à l'avenir, la portée de la modification sera strictement limitée aux biens qui ne seront ni des habita-

⁷⁶ La question de savoir si le kot étudiant doit être considéré comme une résidence principale fait l'objet de débats dans la doctrine ainsi que dans la jurisprudence. La plupart des auteurs semblent s'y opposer. Voy., à ce propos, C. MALOU et A. CRUQUENAIRE, « Le champ d'application (matériel et dans le temps) d'une nouvelle législation sur le bail de résidence principale », in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation ...*, op. cit., p. 185 ; Id., « Le logement pour étudiants sous l'angle juridique : contraintes et ouvertures », *Rev. dr. comm.*, 2012/3, p. 4. Ce dernier auteur renvoie notamment aux travaux préparatoires de la loi sur les baux de résidence principale qui excluent clairement les chambres d'étudiants de son champ d'application.

⁷⁷ P. ZEEGERS, op. cit., p. 273.

⁷⁸ D. VERMEIR et B. HUBEAU, op. cit., p. 476.

⁷⁹ P. ZEEGERS, op. cit., p. 273.

tions ni des commerces. La lecture de ces dispositions deviendra dès lors potentiellement ingérable. La sécurité juridique ne pourra qu'en être affectée »⁸⁰.

En guise de conclusion intermédiaire, il est légitime de se demander si l'objectif de cohérence qui sous-tend la réforme en matière de bail d'habitation est réellement atteint⁸¹. Le maintien dans l'escarcelle du pouvoir fédéral de certains baux laisse en effet présager une complexification de la matière. A ces craintes, les travaux parlementaires répondent, laconiquement, « que la portée des règles générales en matière de baux doit être la plus large possible et qu'il vaut donc mieux les maintenir au niveau fédéral »⁸².

On le comprend aisément, cette régionalisation fait de l'application des règles fédérales en matière de bail l'exception. Dès lors que les législateurs régionaux auront usé de leur nouvelle compétence législative, prévoyant notamment des dérogations au droit commun fédéral (en pouvant éventuellement aller jusqu'à « vider *entièrement* le droit commun de son contenu »⁸³), il faudra alors appliquer le principe *lex specialis derogat lex generalis*⁸⁴, faisant prévaloir les dispositions régionales sur le droit fédéral.

2. Les règles spécifiques concernant le bail à ferme et le bail à cheptel

L'article 16 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 s'inscrit dans la lignée de l'accord de coopération précité de 2006. Il énonce que les régions sont désormais compétentes pour « les règles spécifiques concernant le bail à ferme et le bail à cheptel »⁸⁵.

Cette matière vise particulièrement le louage « des héritages ruraux » (article 1711, alinéa 3, du Code civil). La loi du 4 novembre 1969 sur le bail à ferme circonscrit son champ d'application « aux

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ Voy., dans le même sens, D. MEULEMANS et C. CALLENS, « De geplande regionalisering van de huurwetgeving », *op. cit.*, pp. 31-33. Les auteurs plaident pour une régionalisation de l'ensemble de la matière, en ce compris le bail de droit commun.

⁸² *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/5, pp. 309-310. Il semblerait que 90 à 95 % de la totalité des baux fassent l'objet du transfert vers les régions de sorte que l'impact des dispositions fédérales demeurerait mineur.

⁸³ N. BERNARD, « Le bail d'habitation et la Sixième Réforme de l'Etat... », *op. cit.*, p. 425.

⁸⁴ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/5, p. 311 ; D. VERMEIRE et B. HUBEAU, *op. cit.*, p. 480.

⁸⁵ Pour une analyse des autres éléments transférés aux régions dans le bloc de compétences intitulé « V. En ce qui concerne l'agriculture », voy. le verbo « Agriculture ».

baux de biens immeubles qui, soit dès l'entrée en jouissance du preneur, soit de l'accord des parties en cours de bail, sont affectés principalement à son exploitation agricole, à l'exclusion de la sylviculture » (article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o).

L'article 1800 du Code civil définit le bail à cheptel comme « un contrat par lequel l'une des parties donne à l'autre un fonds de bétail pour le garder, le nourrir et le soigner, sous les conditions convenues entre elles ».

3. *Les règles spécifiques concernant le bail commercial*

L'article 17 de la loi spéciale transfère « les règles spécifiques au bail commercial ». Faut-il voir dans l'expression « bail commercial » un renvoi vers la définition donnée par la loi du 30 avril 1951 sur les baux commerciaux, en vue de la protection du fonds de commerce⁸⁶ ? L'article 1^{er} de cette loi précise que son champ d'application est limité aux baux affectés « à l'exercice d'un commerce de détail ou à l'activité d'un artisan directement en contact avec le public »⁸⁷. Les baux n'entrant pas dans cette définition ne sont pas soumis à cette législation, mais sont régis par les dispositions du droit commun du bail. L'utilisation de cette définition fort restrictive a pour conséquence que « [t]ous les baux relatifs à une activité commerciale au sens large du terme ne bénéficient donc pas de la protection spéciale instituée par la loi »⁸⁸.

Le Conseil d'Etat, dans son avis préalable, a soulevé cet élément en soulignant concrètement que la prise en compte de cette définition aboutirait à exclusion de la portée de la réforme « par exemple les entrepôts de stockage, les bureaux administratifs d'une société ou encore les lieux où le preneur n'a de contact qu'avec une clientèle limitée et fermée (et non avec le public) ». Mettant en garde le législateur spécial, il se demande alors « [...] si la ligne de partage proposée entre, d'une part, les baux commerciaux, dont la compétence sera transférée aux régions, et, d'autre part, les baux de droit commun, qui demeureront de compétence fédérale, est de nature

⁸⁶ Loi du 30 avril 1951 sur les baux commerciaux, en vue de la protection du fonds de commerce, *Mon. b.*, 10 mai 1951.

⁸⁷ La notion limitée de « bail commercial » a été confirmée par la jurisprudence de la Cour de cassation.

⁸⁸ J.-M. LETIER, « Le champ d'application de la loi », in G. BENOIT, C. DELFORGE, P. JADOUL, G. ROMMEL et M. VLIÉS (dir.), *Le bail commercial*, Bruxelles, la Charte, 2008, p. 13.

à correspondre à l'objectif du législateur spécial, qui est de transférer aux régions la législation en matière de baux afin de faciliter leur emprise en matière économique »⁸⁹, et d'ajouter qu'« il appartient au législateur spécial d'apprécier si le transfert de compétence actuellement proposé répond suffisamment à l'objectif d'une politique économique efficace et, le cas échéant, de circonscrire plus clairement la matière transférée ou, éventuellement d'en étendre la portée »^{90 91}.

Le texte de la proposition de loi spéciale n'a pourtant pas été modifié. Une réponse aux craintes soulevées par le Conseil d'Etat a toutefois été apportée dans les travaux parlementaires. Ceux-ci soutiennent que « [t]ant le Secrétaire d'Etat que les auteurs de la proposition à l'examen souhaitent souligner dans le sillage de la remarque du Conseil d'Etat que le concept de 'bail commercial' est un concept autonome dans la loi spéciale qui ne se limite pas au concept de bail commercial tel qu'il est utilisé dans le livre III, titre VIII, chapitre II, section II*bis*, du Code civil. En effet, même si le preneur n'a de contact qu'avec une clientèle limitée et fermée (et non avec le public), les baux portant sur les entrepôts de stockage, les bureaux administratifs d'une société ou d'autres lieux similaires loués pour l'exécution d'actes de commerce entrent dans la compétence relative au 'bail commercial' transférée aux régions et qui concerne les règles spécifiques en matière de location à des fins commerciales »⁹².

Seront soumis aux futures dispositions régionales en matière de bail commercial, les baux matérialisant une activité de commerce traditionnelle mettant en relation le preneur avec au minimum une clientèle limitée et fermée. Rappelons cependant que les régions peuvent modifier, abroger, compléter ou remplacer les dispositions actuellement en vigueur, et dès lors redéfinir un champ d'application clair⁹³. Elles auraient alors la possibilité « d'édicter des règles particulières pour les contrats de bail qui, actuellement, n'entrent pas dans le champ d'application de la législation fédérale en matière

⁸⁹ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/3, p. 30.

⁹⁰ « C'est ainsi que l'on pourrait envisager de remplacer les termes actuels 'bail commercial' par une dénomination plus générale faisant référence à la finalité économique ou professionnelle d'un contrat de bail ».

⁹¹ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/3, p. 30.

⁹² *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2013-2014, n° 5-2232/5, pp. 271-272.

⁹³ Elles bénéficient en outre de cette faculté de *particulariser* le droit commun du bail, comme développé au point II, B de cette contribution.

de bail commercial »⁹⁴. Les entités fédérées disposent donc de la compétence de déterminer elles-mêmes quels seront les baux commerciaux qui tomberont dans le champ de leur décret et/ou ordonnance⁹⁵. Il est cependant toujours « permis de douter que le bail conclu en dehors du cadre traditionnel du commerce (de détail) et des entreprises artisanales, et qui est également lié à une activité économique (par exemple : les professions libérales, le secteur médical, les entreprises du secteur non marchand) puisse être réputé relever de la compétence relative au 'bail commercial' qui est transféré aux régions »⁹⁶. Il reste qu'il aurait été plus facile de préciser clairement le champ d'application du transfert dans le texte légal...

III. *Les opportunités de la régionalisation*

La régionalisation des règles spécifiques relatives aux différents types de baux constitue une réelle opportunité d'adaptation des dispositions actuelles. En effet, les relations entre bailleurs et preneurs ont évolué, faisant éclore des nombreuses questions juridiques inédites ainsi que d'importantes incohérences dans la législation.

Le bail d'habitation est sans doute celui pour lequel ces évolutions sont les plus visibles. Depuis quelques dizaines d'années, de nouveaux modes d'habitation, répondant aux besoins et nécessités actuelles, se développent : l'habitat groupé ou la colocation ne sont plus des modes d'habitation marginaux, mais constituent des alternatives crédibles au logement plus traditionnel. Pourtant, les dispositions légales actuelles sont parfois difficilement conciliables avec ces nouvelles façons de vivre⁹⁷. En outre, l'application des règles relatives à la qualité des logements est devenue extrêmement difficile, tant il faut jongler entre différentes législations⁹⁸. Une simplification de ces dispositions serait la bienvenue. Il conviendrait

⁹⁴ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/3, p. 30.

⁹⁵ Voy. H. SWENNEN, « De economische bevoegheden : vestiging, prijsbeleid, handelshuur, toerisme en het participatiefonds », in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (dir.), *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegheden en middelen*, *op. cit.*, pp. 564 et s.

⁹⁶ B. LOUVEAUX, « Jurisprudence récente... », *op. cit.*, p. 188, reprenant *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/3, p. 30.

⁹⁷ B. LOUVEAUX, « Opportunités et dangers éventuels de la régionalisation du bail », *op. cit.*, pp. 7 et 16.

⁹⁸ N. BERNARD, *Opportunités et dangers...*, *op. cit.*, pp. 12-14 ; Id., « Le bail d'habitation et la Sixième Réforme de l'Etat... », *op. cit.*, pp. 422-424.

ensuite que les législateurs régionaux se penchent sur la loi sur les baux de résidence principale. Sans en changer son caractère consensualiste⁹⁹, il y a lieu d'y apporter quelques retouches dans l'unique objectif d'assurer une meilleure effectivité de la loi¹⁰⁰. Une autre amélioration jugée utile que les législateurs régionaux devraient mettre en œuvre est la rédaction d'un bail-type officiel à destination des bailleurs et preneurs¹⁰¹. Ce bail ne peut toutefois aboutir à rigidifier les relations entre les parties, et à considérer de manière identique des situations qui ne le sont point. La rédaction d'un bail-type n'est donc pas chose aisée, et doit respecter plusieurs garde-fous¹⁰². Des améliorations pourraient encore être apportées dans l'information du preneur notamment en obligeant le bailleur à mentionner le montant du loyer ainsi que le montant des charges¹⁰³. Ces informations sont en effet de plus en plus déterminantes pour le futur locataire. Enfin¹⁰⁴, les législateurs régionaux devraient garantir une certaine cohérence entre leur législation respective, notamment lorsqu'il s'agit d'établir des délais, des sanctions ou de préciser les champs d'application¹⁰⁵. C'est là une question de bon sens qu'il semble toutefois utile de rappeler. L'objectif initial de la réforme était le renforce-

⁹⁹ La loi ainsi que ses modifications apportées en 1997 ont été le fruit de concertations importantes entre les différents acteurs de terrain.

¹⁰⁰ N. BERNARD, *Opportunités et dangers...*, *op. cit.*, pp. 16-21 ; Id., « Le bail d'habitation et la Sixième Réforme de l'Etat... », *op. cit.*, pp. 426-429. L'auteur pointe cinq éléments qui pourraient – voire devraient – subir un remaniement : l'article 7, § 1^{er} bis, interdisant toute augmentation de loyer pendant une période de neuf ans lorsque le bailleur met fin à des contrats de courte durée successifs conclus avec des preneurs différents ; la résiliation sans préavis ni indemnité par le preneur lorsque le bailleur n'enregistre pas le bail ; la réglementation du bail de rénovation ; une révision des règles concernant les réparations locatives et autres que locatives (sur cette question, voy. aussi P. ZEEGERS, *op. cit.*, pp. 277-279) ; un éclaircissement sur la possibilité de résilier de manière anticipée un contrat de courte durée. Voy. encore P. ZEEGERS, *op. cit.*, pp. 274-286. L'auteur ajoute à cette liste les règles relatives à l'indexation des loyers, les dispositions qui portent sur l'état des lieux d'entrée et de sortie, celles concernant l'incendie, une révision des dispositions sur l'obligation de garantir les lieux loués, ainsi qu'une mise en ordre des règles en matière de prescription. Sur les questions particulières relatives aux sûretés locatives, voy. M. DE SMEDT, « Les sûretés locatives et la réforme de l'Etat », in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation...*, *op. cit.*, pp. 89-125.

¹⁰¹ P. ZEEGERS, *op. cit.*, p. 274 ; N. BERNARD, *Opportunités et dangers...*, *op. cit.*, pp. 21-23 ; Id., « Le bail d'habitation et la Sixième Réforme de l'Etat... », *op. cit.*, pp. 429-430.

¹⁰² N. BERNARD, *Opportunités et dangers...*, *op. cit.*, pp. 21-23. L'auteur reconnaît que ce bail ne doit pas vouloir rappeler l'ensemble du droit impératif en vigueur, doit pouvoir préciser l'existence du droit supplétif et la faculté laissée aux parties de déroger à certains principes, et doit recevoir un assentiment d'une partie importante des acteurs de terrain avant sa mise en pratique.

¹⁰³ P. ZEEGERS, *op. cit.*, p. 275.

¹⁰⁴ Cette liste d'améliorations ne prétend nullement à l'exhaustivité. D'autres auteurs ont développé quelques suggestions supplémentaires. Voy., entre autres, C. MALOU et A. CRUQUENAIRE, *op. cit.*, pp. 190-194.

¹⁰⁵ B. LOUVEAUX, « Opportunités et dangers éventuels de la régionalisation du bail », *op. cit.*, pp. 17-18.

ment de la cohérence dans les compétences régionales. Les législateurs régionaux se doivent, désormais, de garder en tête ce dessein afin d'éviter de consacrer trois droits fédérés du bail totalement différents¹⁰⁶. Pensons aux praticiens.

Pour ce qui concerne le bail à ferme, plusieurs critiques du régime actuel reviennent régulièrement. D'abord, la différence entre l'actuel prix d'achat des terres agricoles et leur loyer lorsqu'elles sont mises en location est à ce point importante que cela n'incite en aucune manière un propriétaire à louer ses terres, tant la rentabilité locative est infime. La location doit pourtant rester le moyen privilégié pour obtenir l'exploitation de terres agricoles. Il faut donc nécessairement trouver un juste équilibre entre les intérêts des deux parties, en garantissant d'une part la disponibilité des terres, d'autre part, un rendement suffisant pour les propriétaires¹⁰⁷. En outre, ces derniers sont dans une situation devenue délicate à la suite des différentes modifications législatives qui n'ont fait qu'accroître la situation privilégiée du preneur¹⁰⁸. Le déséquilibre entre le propriétaire-bailleur et l'agriculteur-preneur est devenu tellement important qu'il amène certains propriétaires à vendre leurs terres, avec pour conséquence une concentration des terrains agricoles dans les mains d'un nombre toujours plus réduit d'exploitants¹⁰⁹. Troisièmement, il faut espérer, à nouveau, que les législateurs régionaux conservent une certaine cohérence entre leur futur texte. Il n'est pas rare de voir des parcelles agricoles à cheval sur la frontière linguistique. De tels champs seraient alors soumis à deux législations différentes. Cela semble difficilement praticable. Enfin, l'agriculture d'aujourd'hui doit faire face à de nombreux nouveaux défis : il faut produire plus, mais aussi produire mieux, c'est-à-dire produire en prenant en compte de nouvelles exigences environnementales. Ces nouveaux éléments devraient se refléter dans la future législation régionale.

Les praticiens du bail commercial appellent eux-aussi les législateurs régionaux à « moderniser la législation sur les baux commerciaux en en supprimant le formalisme suranné mais dévastateur

¹⁰⁶ Sur la concrétisation et l'intégration du bail d'habitation dans l'arsenal législatif, voy., pour la Flandre, D. VERMEIR et B. HUBEAU, *op. cit.*, pp. 485 et s.

¹⁰⁷ X. DE MUNCK, « Bail à ferme », *Silva Belgica*, 2012/1, p. 54.

¹⁰⁸ E. BEGUIN, *Bail à ferme et droit de préemption*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 32.

¹⁰⁹ *Ibid.*, n^{os} 103 et 104. L'auteur souligne pourtant que la volonté défendue dans la plupart des travaux préparatoires des lois modificatrices était de protéger l'agriculture familiale, et de ne pas tomber dans les travers d'une agriculture de masse.

qu'elle contient actuellement, en l'adaptant aux pratiques contemporaines, et notamment au développement des centres commerciaux, tout en conservant les éléments qui ont fait le succès de la loi sur les baux commerciaux et les garanties qu'elle a données aux locataires et la stabilité qu'elle a procurée aux commerces »¹¹⁰.

*

La régionalisation des règles spécifiques en matière de bail d'habitation, de bail commercial et de bail à ferme ou à cheptel constitue une étape supplémentaire d'un processus engagé dès les prémises de la fédéralisation de l'Etat belge. Rien d'étonnant dès lors qu'un pas supplémentaire soit effectué lors de cette Sixième Réforme de l'Etat. C'est en outre un souci de cohérence qui a poussé le législateur spécial dans la voie de la régionalisation.

Pour l'instant, la régionalisation demeure fort théorique. En effet, le régime fédéral applicable jusqu'au 31 juin 2014, soit la veille de l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 6 janvier 2014, pourrait continuer à s'appliquer quelques temps encore. Aussi longtemps que les législateurs régionaux n'auront pas eu recours à leur nouvelle compétence, la loi sur les baux de résidence principale, la loi sur le bail à ferme et la loi relative au bail commercial resteront intégralement d'application. En outre, même en cas de modifications de ces dispositifs législatifs, il est peu probable – fort heureusement – que les pouvoirs législatifs régionaux réinventent complètement les régimes applicables à ces contrats de bail.

La régionalisation présente enfin de nombreuses opportunités afin d'améliorer ces législations. On ne peut toutefois mettre de côté les dangers qu'elle est susceptible de causer. Désormais, un même bien, qu'il soit situé dans une commune de la Région flamande, de la Région wallonne ou de la Région de Bruxelles-Capitale, ne sera plus soumis à la même législation. Il faudra notamment éviter à l'avenir que les trois régions ne se lancent dans une concurrence (notamment pour le bail commercial où les enjeux économiques pourraient être plus importants) entre elles, et s'assurer de conserver

¹¹⁰ B. LOUVEAUX, « Jurisprudence récente... », *op. cit.*, p. 188. Pour ce qui concerne les critiques faites à la loi sur les baux commerciaux, l'auteur renvoie à J. VANKERCKHOVE, « Les cinquante ans de la loi sur les baux commerciaux », *Act. jur. baux*, 2000, pp. 146-154.

une cohérence non seulement entre les législations régionales, mais aussi au regard du droit commun du bail. Le défi est donc important : « opportunités et dangers se chevauchent, les uns faisant naître les autres »¹¹¹.

Edouard Cruysmans

¹¹¹ B. LOUVEAUX, « Opportunités et dangers éventuels de la régionalisation du bail », *op. cit.*, p. 8.