

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.015/VR

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 22 août 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de décret "limitant les fermages, relatif à la composition et au fonctionnement des Commissions provinciales des fermages abrogeant et remplaçant certains aspects de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages et l'arrêté royal du 11 septembre 1989 relatif aux commissions des fermages et ratifiant l'arrêté du gouvernement wallon relatif à la fixation des coefficients de fermages dans chacune des Provinces de la Région wallonne et fixant au 15 décembre 2004 la date d'effet des coefficients de fermages", a donné le 27 septembre 2005 l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Portée de l'avant-projet

1. L'avant-projet de décret tend à régler la composition et le fonctionnement des commissions provinciales des fermages qui sont chargées de fixer le coefficient maximum au moyen duquel sont déterminés les fermages maximums applicables aux baux à ferme en Région wallonne. Il confère au Gouvernement wallon le pouvoir de fixer lui-même les coefficients de fermages à défaut d'accord au sein des commissions provinciales.

Examen de la compétence du législateur décentral

2. Le Gouvernement wallon part clairement de la proposition que la matière à régler, plus précisément la détermination du fermage, ressortit à la politique agricole pour laquelle il est compétent en vertu de l'article 6, alinéa 1^{er}, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

3. La Cour d'arbitrage a rappelé à plusieurs reprises que, pour autant qu'ils n'en disposent pas autrement, le Constituant et le législateur spécial ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir par exemple, récemment, l'arrêt n° 42/2005, du 23 février 2005, considérant B.6.

Toutefois, même lorsque des transferts de compétence ont été conçus largement au profit des entités fédérées, celles-ci ne peuvent porter atteinte à d'autres compétences de l'État fédéral qui lui sont explicitement attribuées ou qui font partie de sa compétence résiduelle ⁽²⁾.

⁽²⁾ Cour d'arbitrage, n° 110/99, 14 octobre 1999, considérant B.7.5.1; n° 33/2001, 13 mars 2001, considérant B.3.6; 101/2001, 13 juillet 2001, considérant B.5.1; C.E. (section de législation), avis 29.966/VR, 29.967/VR, 29.968/VR et 29.969/VR donné le 2 mai 2000 sur une proposition de loi "relative à la création et à l'organisation au sein du ministère de la Justice d'un Fonds des créances alimentaires", une proposition de loi "organisant le règlement des créances alimentaires par l'intermédiaire d'un Office national des créances alimentaires", une proposition de loi "modifiant les avances sur pensions alimentaires et le recouvrement de ces pensions organisés par la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale" et une proposition de loi "modifiant la loi organique des centres publics d'aide sociale en ce qui concerne les avances et le recouvrement des pensions alimentaires" (Doc. parl., Chambre, 1999/2000, n°s 19/3, 206/2, 264/2 et 460/3); avis 32.233/3, donné le 4 décembre 2001, sur un avant-projet devenu la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, point n° 9.2 (Doc. parl., Chambre, 2001/2002, n° 1603/1); voir aussi l'avis 34.380/VR, donné le 21 novembre 2002, sur un projet d'amendement au projet de loi-programme insérant un chapitre "Financement et mise en oeuvre du programme de réduction de la fracture numérique" devenu la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, point n° 4 (Doc. parl., Chambre, 2002/2003, n° 2239/1). La section de législation du Conseil d'État a fait application de ces principes au sujet de projets dans lesquels la compétence régionale en matière agricole avait à tenir compte de compétences réservées à l'autorité fédérale : avis 32.235/VR/3, donné le 26 mars 2002 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 décembre 2002 modifiant l'arrêté royal du 15 février 1995 portant des mesures spéciales en vue de la surveillance épidémiologique et de la prévention des maladies de porcs à déclaration obligatoire; 32.236/VR/3, donné le 26 mars 2002 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 décembre 2002 modifiant l'arrêté royal du 28 février 1999 portant des mesures spéciales en vue de la surveillance épidémiologique et de la prévention des maladies de bovins à déclaration obligatoire; 32.237/VR/3, donné le 26 mars 2002 sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant le règlement organique des Services vétérinaires"; 32.657/VR/3, donné le 26 mars 2002 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 décembre 2002 modifiant l'arrêté royal du 23 mai 2000 portant des dispositions particulières concernant l'acquisition, la détention d'un dépôt, la prescription, la fourniture et l'administration de médicaments destinés aux animaux par le médecin vétérinaire et concernant la détention et l'administration de médicaments destinés aux animaux par le responsable des animaux.

4. L'article 6, alinéa 1^{er}, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux régions la compétence suivante :

"La politique agricole et la pêche maritime, sans préjudice de la compétence fédérale afférente :

1° aux normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et au contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire;

2° aux normes et à leur contrôle relatifs à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire;

3° aux mesures de remplacement de revenus en cas de cessation anticipée de l'activité d'agriculteurs plus âgés;

4° au Bureau d'intervention et de restitution belge, étant entendu que les régions disposent en son sein d'une représentation garantie et significative.

L'accord des gouvernements régionaux concernés est requis pour les mesures de l'autorité fédérale en matière de bien-être des animaux lorsque ces mesures ont une incidence sur la politique agricole."

En vertu de cette disposition, les régions se sont vu attribuer une compétence de principe en matière de politique agricole ⁽³⁾. Toutefois cette compétence doit s'exercer dans le respect des compétences fédérales en matière de bail.

5. Il convient de déterminer l'étendue de la compétence fédérale en cette matière à la lumière de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et des avis de la section de législation du Conseil d'État.

Dans leur avis 30.228/VR, donné le 26 septembre 2000, sur une proposition d'ordonnance "relative aux logements collectifs et aux petits logements individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale", les chambres réunies de la section de législation, après un rappel des avis antérieurs de la section abordant la question de

⁽³⁾ C.E., avis 32.235/VR/3, 32.236/VR/3 et 32.657/VR/3, précités; voir G. CRAENEN, "De bevoegdheidsverdeling inzake landbouw en zeevisserij, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking", in A. ALEN (éd.), *De vijfde staatshervorming van 2001*, Brugge, Die Keure, 2002, (121) 124.

la délimitation de la compétence régionale en matière de logements affectés à la location, la réexaminent en fonction des arrêts de la Cour d'arbitrage n^{os} 73/98 du 17 juin 1998 et 40/99 du 30 mars 1999 :

"4. Depuis que ces avis ont été rendus, la Cour d'arbitrage a eu l'occasion de se prononcer, dans deux affaires, sur la compétence des régions en ce qui concerne les normes relatives aux logements mis en location.

Il a déjà été rappelé plus haut que la Cour d'arbitrage a reconnu en l'espèce que le législateur régional peut, en principe, exercer ses compétences à l'égard d'une catégorie de logements qu'il détermine, par exemple à l'égard des logements mis en location (voir ci-dessus, n^o 2). La Cour a ajouté que "l'exercice de ces compétences ne porte pas atteinte au pouvoir de l'autorité fédérale de régler les rapports contractuels entre le preneur et le bailleur lors de la location d'un bien, l'incidence des dispositions en cause sur le régime contractuel demeurant de la compétence de cette autorité" ⁽⁴⁾.

5. Tenant compte, notamment, de la jurisprudence précitée de la Cour d'arbitrage, le Conseil d'Etat juge qu'il est nécessaire de soumettre la problématique de la compétence des régions à un nouvel examen. Le Conseil d'Etat souhaite, à cette occasion, rechercher explicitement un règlement qui, du point de vue de la délimitation des compétences respectives de l'autorité fédérale et des régions, observe au mieux le principe de la sécurité juridique.

Le Conseil d'Etat maintient son point de départ : en vertu de leur compétence en matière de logement, les régions peuvent imposer des normes de sécurité, de salubrité et d'habitabilité des logements. Dans l'exercice de cette compétence, elles peuvent imposer des normes en ce qui concerne l'état d'un bien destiné en particulier à la location. Tant que ces normes portent sur le logement, et pas sur les rapports contractuels entre le bailleur et le locataire, les régions n'empiètent pas sur les compétences de l'autorité fédérale.

Les normes fixées par les régions peuvent éventuellement avoir une incidence sur la mesure dans laquelle un bien peut être légalement loué ou mis en location. Les contrats de location doivent non seulement être conformes aux règles spécifiques du droit locatif, mais aussi aux autres règles d'ordre public ou de droit impératif. Sur ce plan, aucune exception ne peut être faite en ce qui concerne les règles fixées par les autorités régionales dans les limites de leurs sphères de compétences respectives. Le cas échéant, les régions peuvent d'ailleurs estimer que les règles qu'elles ont édictées sont d'une importance telle qu'elles peuvent prévoir des sanctions pénales ou administratives en cas de non-respect de celles-ci.

En vertu de sa compétence résiduelle en matière de location de biens, il appartient à l'autorité fédérale de régler les répercussions des règles, fixées par les régions en matière de logement, sur les rapports contractuels entre le bailleur et le locataire. L'autorité fédérale peut choisir de n'édicter aucune règle particulière à ce sujet, auquel cas le droit commun continuera à s'appliquer (en ce qui concerne

⁽⁴⁾ *Note 12 de l'avis* : Cour d'arbitrage, 17 juin 1998, n^o 73/98, cons. B.7.3; Cour d'arbitrage, 30 mars 1999, n^o 40/99, cons. B.8.3.

la conséquence de la méconnaissance d'une règle d'ordre public ou de droit impératif pour la validité d'un contrat). L'autorité fédérale peut également choisir d'édicter des règles particulières, dérogeant au droit commun. En tout état de cause, l'autorité fédérale devra tenir compte des restrictions qui découlent du principe de proportionnalité en ce qui concerne l'exercice de sa compétence. Ainsi, elle ne pourra pas neutraliser la portée d'une réglementation régionale en disposant, par exemple, qu'un contrat conclu en violation des normes régionales est pleinement valable.

6. Certaines dispositions de la proposition soumise pour avis peuvent désormais être examinées à la lumière des principes exposés plus haut.

6.1. Selon l'article 4, alinéa 1^{er}, de la proposition, le bailleur d'un logement doit être titulaire d'un permis de location avant toute mise en location de ce logement. Ce permis de location est délivré par la commune concernée (article 4, alinéa 2), sur présentation d'une attestation démontrant que le logement remplit les conditions fixées par l'ordonnance proposée (article 6, alinéa 1^{er})[...].

Par conséquent, le permis de location est requis avant la mise en location du logement. Il vise à garantir que le logement remplit les normes fixées dans l'ordonnance proposée. En soi, l'imposition de la condition de l'obtention d'un permis n'implique pas de règlement des relations contractuelles entre le bailleur et le locataire. Le permis de location est d'ailleurs propre au logement et pas au bailleur ⁽⁵⁾.

Bien que la condition de l'obtention d'un permis de location implique une restriction du droit du propriétaire de mettre un bien en location, l'imposition d'une telle condition relève de la compétence de la région.

6.2. L'article 4, alinéa 2, de la proposition dispose qu'un logement destiné à être loué doit remplir certaines conditions. Sous réserve des observations formulées ci-dessous au sujet de l'un des critères minimaux (observation 6.3), ces conditions s'avèrent se rapporter à la sécurité, la salubrité ou l'habitabilité du logement. Elles relèvent dès lors de la compétence de la région.

[...]

6.3. L'une des conditions minimales que doit remplir le logement mis en location concerne «la description et le décompte des charges et des frais relatifs à l'occupation du logement» (article 5, alinéa 2, quatrième tiret).

Cette disposition ne porte pas sur l'état du logement, mais bien sur la relation contractuelle entre le bailleur et le locataire. Elle n'est donc pas de la compétence de la région.

⁽⁵⁾ *Note 14 de l'avis* : L'article 8 de la proposition dispose qu'en cas de cession d'un immeuble à un nouveau propriétaire, le permis de location existant doit être adapté.

Pour que le législateur régional puisse néanmoins adopter une telle disposition, il est indispensable qu'elle soit «nécessaire», au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, en vue de l'exercice de sa compétence en matière de logement. Les développements de la proposition soumise pour avis ne démontrent pas cette nécessité, et le Conseil d'État ne voit pas non plus en quoi elle pourrait consister. D'ailleurs, cette matière est déjà réglée à l'article 1728^{ter} du Code civil.

Par conséquent, la disposition figurant à l'article 5, alinéa 2, quatrième tiret, doit être omise.

6.4. L'article 7, alinéa 1^{er}, de la proposition comprend des règles concernant la manière dont l'offre de mise en location d'un logement est rendue publique.

Cette disposition ne se rapporte pas non plus à l'état du logement mais bien à la relation contractuelle entre le bailleur et le locataire. Pour des raisons identiques à celles exposées ci-dessus, cette disposition ne relève pas de la compétence du législateur régional (voir observation 6.3).

Ce constat vaut également pour l'obligation de mentionner les références du permis de location délivré. En effet, il appartient à l'autorité fédérale de déterminer les répercussions qu'aura le caractère obligatoire d'un permis de location sur les relations (pré-)contractuelles entre le bailleur et le locataire. Pour que le législateur régional puisse néanmoins imposer cette obligation, il devrait être démontré qu'elle est «nécessaire», au sens de l'article 10 de la loi spéciale."

La jurisprudence de la Cour d'arbitrage, à laquelle se réfère l'avis de la section de législation reproduit ci-avant, a été confirmée par les arrêts n° 67/2003 du 14 mai 2003 et n° 61/2004 du 31 mars 2004.

7. Il résulte de ce qui précède que l'exercice des compétences régionales ne peut porter atteinte au pouvoir de l'autorité fédérale de déterminer les obligations contractuelles du preneur et du bailleur.

Or la fixation impérative du montant des fermages constitue un élément essentiel de la réglementation de ces obligations.

8. L'instauration d'un régime impératif de limitation des fermages qui impose dans les relations contractuelles résultant du bail à ferme le respect de fermages maxima, par ailleurs sanctionné par un régime juridique particulier ⁽⁶⁾, demeure en conséquence une compétence de l'autorité fédérale.

⁽⁶⁾ Article 5 de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages.

L'avant-projet excède donc les compétences du législateur régional. Il ne sera pas examiné plus avant.

Les chambres réunies étaient composées comme suit :

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre, président,
Messieurs	D. ALBRECHT, P. LIÉNARDY, J. SMETS, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS, J.-C. SCHOLSEM,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	greffiers.

Les rapports ont été rédigés par MM. J.-L. PAQUET, premier auditeur et B. STEEN, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS