

Numéro du rôle : 4253
Arrêt n° 93/2008 du 26 juin 2008

ARRET

En cause : le recours en annulation des articles 98, 99, 101, 102 et 103 (Modifications des dispositions du Code civil concernant les baux à loyer) de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), introduit par l'ASBL « Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 juin 2007 et parvenue au greffe le 29 juin 2007, un recours en annulation des articles 98, 99, 101, 102 et 103 (Modifications des dispositions du Code civil concernant les baux à loyer) de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV) (publiée au *Moniteur belge* du 8 mai 2007, troisième édition) a été introduit par l'ASBL « Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Violette 43, l'ASBL « Eigenaarsbelang », dont le siège social est établi à 2000 Anvers, Mechelseplein 25, l'ASBL « Koninklijk Algemeen Eigenaarsverbond », dont le siège social est établi à 9000 Gand, Vrijheidslaan 4, et l'ASBL « De Eigenaarsbond », dont le siège social est établi à 2000 Anvers, Otto Veniusstraat 28.

La demande de suspension des mêmes dispositions, introduite par les mêmes parties requérantes, a été rejetée par l'arrêt n° 113/2007 du 26 juillet 2007, publié au *Moniteur belge* du 7 septembre 2007.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 28 mai 2008 :

- ont comparu :

. Me I. Van Giel, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me E. Empereur, avocat au barreau d'Anvers, pour les parties requérantes;

. Me E. Jacobowitz, qui comparaisait également *loco* Me P. De Maeyer, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Alen et J. Spreutels ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1. Les parties requérantes invoquent sept moyens, pris de la violation, entre autres, des articles 10 et 11 de la Constitution, dont les trois derniers sont dirigés, d'une part, contre l'article 98, qui insère dans le Code civil

un article 1714*bis* sur la base duquel l'article 1er*bis* du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2007 portant des dispositions en matière de baux à loyer, est rendu applicable à la mise en location d'une chambre destinée au logement d'un ou de plusieurs étudiants et, d'autre part, contre cette dernière disposition elle-même, qui fait l'objet d'un recours en annulation dans l'affaire n° 4252.

A.2. Le Conseil des ministres fait valoir de manière générale que les parties requérantes ne démontrent pas, dans l'exposé des moyens, qui tous sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, que les différences de traitement dénoncées seraient discriminatoires et que ces parties n'apportent pas non plus la preuve que ces différences auraient pour elles des effets préjudiciables disproportionnés. Les parties requérantes font toujours valoir, excepté pour le troisième moyen, qu'« il n'existe pas de justification raisonnable, objective et pertinente qu'on puisse retrouver dans les travaux préparatoires » pour la différence de traitement en cause et font suivre cette affirmation d'un extrait de ces travaux.

Cette méthode n'est pas acceptable, parce que le législateur n'est pas tenu de motiver formellement la réglementation adoptée. Il ne suffit donc pas de critiquer les motifs formulés pour en démontrer l'inconstitutionnalité. Les parties requérantes doivent démontrer que la différence de traitement a des effets préjudiciables disproportionnés, ce qu'elles négligent de faire, de sorte que les moyens sont dépourvus de fondement.

A.3.1. Le premier moyen, dirigé contre l'article 103 de la loi du 25 avril 2007, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.3.2. Pour les locataires et les bailleurs de logements utilisés comme résidence principale, trois types de garantie locative sont prévus : une garantie locative sur un compte individualisé auprès d'une institution financière, au nom du locataire; une garantie bancaire permettant au locataire de constituer progressivement la garantie; une garantie bancaire résultant d'un contrat-type entre un CPAS et une institution financière. Les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés en ce que le montant maximum de la caution pour chacun de ces trois types de garantie est différent, à savoir au maximum deux mois de loyer, exactement trois mois de loyer et au maximum trois mois de loyer. Les bailleurs sont en particulier préjudiciés lorsque le locataire opte en faveur du premier type, auquel cas la garantie est limitée au montant de deux mois de loyer au maximum. Il n'existe pas de justification objective, pertinente et raisonnable pour ce faire, selon les parties requérantes, puisque le risque de non-paiement ou de dommage locatif, à la couverture duquel la garantie locative doit servir, ne dépend pas de la forme sous laquelle la garantie locative est fournie. En outre, la réglementation avantage les personnes fortunées - qui ne respectent pas nécessairement le plus rigoureusement possible leurs obligations - puisqu'elles ne paieront comme garantie que le montant de deux mois de loyer au maximum. Enfin, ces parties observent que le montant de deux mois de loyer seulement comme garantie est totalement déraisonnable et disproportionné au regard de la mise à disposition, par le bailleur, d'un bien immobilier.

A.3.3. Les dispositions précitées seraient également violées en ce que, au cas où le locataire décide de fournir une garantie bancaire qui lui permettra de constituer progressivement la garantie locative, l'application de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation est explicitement exclue. Cela a des effets considérables puisque la banque, en l'absence de possibilité de vérifier si le client n'est pas insolvable, ne peut refuser la garantie et qu'un grand nombre d'autres dispositions de la loi, qui ont un caractère impératif - voire sont d'ordre public - ne peuvent être appliquées. Une différence de traitement est créée entre des catégories comparables, à savoir des personnes qui concluent un contrat de crédit, selon qu'il s'agit d'un contrat de crédit concernant un bail pour une résidence principale ou d'un contrat de crédit conclu dans un autre but, sans que soit donnée pour ce faire une justification objective et raisonnable.

A.4.1. Selon le Conseil des ministres, les différents montants maximums de la garantie locative sont le résultat d'un compromis entre les intérêts des locataires, pour lesquels le paiement en une seule fois de trois mois de loyer comme garantie, en plus du loyer du premier mois, est parfois trop lourd, et les intérêts des bailleurs, qui souhaitent la garantie la plus élevée possible.

La forme de la garantie locative est certainement pertinente à cet égard. Pour le locataire qui fait appel à une garantie bancaire, une protection supplémentaire de ces droits n'est, à la lumière de ce qui précède, pas nécessaire, de sorte que le montant maximum de la garantie locative peut rester fixé à trois mois de loyer. La limitation de la garantie à deux mois de loyer en cas de versement par le locataire au moyen de ses ressources propres est dictée par le souci de favoriser le droit à un logement décent, garanti par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution. Bien que la mesure soit préjudiciable au bailleur, elle n'implique aucunement un risque de non-

paiement, puisque les bailleurs procéderaient plus rapidement à une citation lorsque la garantie locative ne s'élève qu'à deux mois de loyer. La garantie locative (moins importante) économiquement plus supportable est compensée par le risque d'un bailleur moins patient, ce qui n'est aucunement disproportionné.

A.4.2. En ce qui concerne la deuxième branche, le Conseil des ministres observe que la non-applicabilité de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation est peut-être préjudiciable aux institutions financières concernées, mais certainement pas aux bailleurs, de sorte que ceux-ci n'ont pas d'intérêt à attaquer cette différence de traitement. En outre, seule est concernée l'institution financière « auprès de laquelle le preneur dispose, le cas échéant, du compte bancaire sur lequel sont versés ses revenus professionnels ou de remplacement ». Cette branche du moyen est donc irrecevable.

A.5. Les parties requérantes soulignent que le Conseil des ministres reconnaît leur préjudice. Elles nient toutefois que la réglementation incitera les propriétaires à agir plus rapidement en justice. En effet, la procédure d'obtention d'arriérés de loyer ou d'expulsion est encore alourdie, de sorte que celle-ci durera certainement plus de deux mois. Dans cette perspective, il est manifestement injustifié d'abaisser la garantie locative à deux mois de loyer au maximum. Le locataire ne subit donc pour sa part aucun préjudice « compensatoire » de la réduction de la garantie locative maximale.

Il s'ensuit que l'équilibre et l'égalité entre les parties contractantes sont rompus fondamentalement et, pour le bailleur, de manière démesurément préjudiciable.

Concernant la deuxième branche, les parties requérantes soulignent qu'il n'est plus possible d'identifier des personnes insolvable, alors que la garantie bancaire de trois mois de loyer au maximum ne contrebalance pas les préjudices disproportionnés auxquels est confronté un bailleur qui doit récupérer des arriérés de loyer plus élevés, des dommages locatifs, et autres auprès d'un locataire insolvable.

A.6.1. Le deuxième moyen est dirigé contre l'article 99 de la loi précitée du 25 avril 2007 et est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, antépénultième alinéa, VIII, 1°, et IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de la violation des articles 10, 11, 13 et 22 de la Constitution.

A.6.2. Les règles répartitrices de compétence seraient violées parce que serait conféré aux communes un pouvoir de sanction en cas d'absence, notamment, du montant du loyer demandé ainsi que des charges locatives dans toute communication officielle ou publique en ce qui concerne une habitation mise en location à titre de résidence principale. Or, un tel pouvoir ne touche pas à l'intérêt communal mais est de nature purement civile; il relève donc de la compétence du juge civil, mentionnée à l'article 144 de la Constitution, sur la base duquel les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort du juge civil. En outre, ce n'est pas le législateur fédéral - mais le législateur décentral - qui peut fixer les compétences des communes.

L'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale précitée serait par ailleurs violé en tant que le pouvoir de sanctionner a été accordé à la commune du lieu où est situé le bien mis en location, alors que la communication officielle ou publique visée a eu lieu dans une autre commune.

A.6.3. Le principe d'égalité et de non-discrimination serait d'abord violé par l'article 99 parce que les communes, lorsqu'elles imposent l'amende administrative prévue dans la disposition attaquée, ne peuvent pas appliquer le principe de proportionnalité, alors que celui-ci s'applique à d'autres faits pour lesquels une amende administrative peut être infligée. Les articles 10 et 11 de la Constitution seraient enfin violés aussi, d'une part, parce que la mention obligatoire des « charges communes » s'applique exclusivement à la mise en location d'un appartement dans un immeuble à appartements et non à la mise en location d'habitations à un seul locataire (auquel des charges peuvent tout autant être imposées) et, d'autre part, parce que l'obligation de mentionner le montant du loyer demandé et des charges communes s'applique exclusivement aux mises en location d'un bien affecté à l'habitation au sens large et non aux autres contrats de bail.

A.6.4. Dans la cinquième branche du deuxième moyen, les parties requérantes dénoncent la violation de l'article 22 de la Constitution, en ce que l'article 99 précité prévoit la mention obligatoire du montant du loyer demandé et des charges communes dans chaque communication officielle ou publique, alors que le loyer et les charges communes constituent les revenus des propriétaires bailleurs et sont donc des éléments de la vie privée, laquelle est protégée par la disposition constitutionnelle précitée. La mesure dans laquelle il est ainsi porté

atteinte à la vie privée du bailleur et du preneur (dont on saura également quelle part de ses revenus il consacre au loyer) est disproportionnée à l'objectif que poursuivait le législateur, à savoir lutter contre la discrimination et assurer la protection du consommateur, et de surcroît exclusivement en ce qui concerne la mise en location d'un bien affecté à l'habitation au sens large.

A.7.1. Le Conseil des ministres fait valoir que, dans le cadre de la cogestion, les communes peuvent être chargées par l'autorité supérieure de tâches d'intérêt général, étant entendu que le fait que, depuis la loi spéciale du 13 juillet 2001, les régions sont compétentes en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés, ne change rien à cet égard. Comme les communautés et les régions précédemment, le législateur fédéral peut, lui aussi, dans le cadre de ses compétences, comme en ce qui concerne la législation sur les loyers, charger les communes de tâches d'intérêt général.

A.7.2. La circonstance qu'en vertu de l'article 1716, alinéa 3, du Code civil, rétabli par l'article 99 attaqué, le paragraphe 5 de l'article 119bis de la Nouvelle loi communale ne soit pas applicable aux sanctions administratives que peuvent imposer les communes en cas de manquement à l'obligation de publier le montant du loyer demandé et des charges communes ne signifie aucunement que le principe de proportionnalité soit ignoré. D'une part, ce principe doit toujours être respecté en tant que principe général de bonne administration et, d'autre part, la marge de l'amende - entre 50 et 200 euros - suppose une appréciation par l'autorité communale compétente. La disposition attaquée empêche uniquement qu'une seule sanction soit prononcée en cas de concours d'infractions, ce qui ferait disparaître l'efficacité de la sanction.

A.7.3. Concernant l'observation que l'obligation de mentionner les charges communes vise uniquement la location d'appartements et non les maisons, le Conseil des ministres ne voit pas quelles charges devraient être mentionnées dans le cadre de la location d'une maison unifamiliale.

En ce qu'il est regretté, dans cette branche du moyen, que seules les charges communes doivent être mentionnées et non les charges individuelles, le Conseil des ministres se demande comment cette branche se concilie avec les quatrième et cinquième branches du même moyen, dans lesquelles est dénoncé le principe même de la mention obligatoire.

A.7.4. Selon le Conseil des ministres, la mention du loyer qui vise uniquement les baux portant sur la résidence principale du locataire est bien objectivement et raisonnablement justifiée. Il existe du reste de nombreuses différences entre les divers types de baux. Le traitement inégal critiqué est justifié parce que les bailleurs font trop souvent varier le loyer en fonction du nom, de la nationalité, de la couleur de peau des candidats locataires ou de l'intérêt dont ceux-ci font montre après avoir vu la maison ou l'appartement. Empêcher de telles pratiques et permettre au locataire de connaître en temps utile les implications financières de son intérêt relèvent certainement de la marge politique du législateur. Les problèmes précités ne se posent pas - ou pas avec la même acuité - pour d'autres baux.

A.7.5. La mesure attaquée ne viole pas non plus le droit à la protection de la vie privée. Non seulement, les locations se font souvent par l'entremise de sociétés immobilières, mais en outre le nom du bailleur n'est que très exceptionnellement mentionné. La mention du loyer demandé et des charges communes ne dit rien des revenus du bailleur, d'autant que le prix peut encore faire l'objet de négociations.

Le Conseil des ministres observe enfin que les parties requérantes ne critiquent pas le principe de l'enregistrement des baux, alors qu'après l'enregistrement, tant l'identité des parties que le loyer convenu sont connus.

A.7.6. En ce qui concerne la dernière branche du deuxième moyen, à propos du dépassement de l'intérêt communal, le Conseil des ministres renvoie à ce qu'il a dit au sujet de la première branche du moyen. Il ajoute que la délimitation de la compétence territoriale des communes sert aussi bien le principe de la sécurité juridique que le principe d'égalité et qu'elle contribue à l'efficacité de la loi. En effet, il faut éviter qu'un même bailleur soit traité différemment par deux communes (celle de la situation du bien et celle où la publicité est faite) ou puisse même être sanctionné à deux reprises pour la même infraction. La situation d'un immeuble est d'ailleurs en rapport direct avec la compétence que les communes exercent pour le compte du législateur fédéral. La situation du bien est un critère objectif qui ne dépend pas de la volonté du bailleur ou de son mandataire. Il sert un but légitime et les parties requérantes ne démontrent pas que la mesure ait des effets disproportionnés.

A.8. En ce qui concerne la deuxième branche, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée exclut l'application du principe constitutionnel de proportionnalité, parce que les principes généraux de bonne administration ne peuvent s'appliquer *contra legem*. Le Conseil des ministres le reconnaît mais invoque le silence de la loi, auquel cas le principe précité doit effectivement être respecté.

En ce qui concerne le traitement inégal des bailleurs d'appartements et de maisons, s'agissant des charges à mentionner, elles observent que les charges individuelles du locataire dans un immeuble à appartements - qui sont différentes pour chaque locataire - ne doivent pas être mentionnées, alors qu'en cas de location à un seul locataire, les charges communes et les charges individuelles se chevauchent.

Ces parties contestent également l'argument que l'identité du bailleur et le prix des loyers sont de toute façon connus du fait de l'enregistrement du bail, puisque ces données ne sont pas consultables par tout le monde.

A.9. Le troisième moyen, dirigé contre l'article 102 de la loi du 25 avril 2007, est pris de la violation de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que le Roi se voit conférer le pouvoir de rédiger, par région, pour chaque contrat de bail, une annexe contenant l'explication d'un certain nombre de dispositions légales relatives, entre autres, aux normes régionales en matière de salubrité, de sécurité et d'habitabilité, alors qu'il s'agit là d'une compétence des régions et que le législateur fédéral ne peut par conséquent conférer cette compétence au Roi.

A.10. Le Conseil des ministres nie que le législateur fédéral ait édicté des règles en matière de logement. Il se limite à fournir aux consommateurs l'information la plus large possible, en ne s'appropriant aucunement une compétence régionale, comme le fait apparaître, entre autres, le B.7.3 de l'arrêt n° 109/2006 de la Cour.

A.11. Le quatrième moyen est dirigé contre l'article 101, 3°, de la loi du 25 avril 2007 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que cet article oblige le bailleur à toutes les réparations, autres que les réparations locatives, qui sont définies par le Roi, par arrêté royal, et qui ont un caractère impératif, alors que les réparations locatives sont de droit supplétif pour les autres régimes de location. Il n'existe pas de justification objective et raisonnable à cette différence de traitement, selon les parties requérantes.

A.12. Selon le Conseil des ministres, il s'agit de deux catégories de personnes non comparables, régies par des réglementations différentes. La Cour a déjà dit pour droit, dans l'arrêt n° 72/97, que le preneur et le bailleur sont comparables en tant que parties à un même contrat, mais n'a pas dit que les différentes législations sur les baux à loyer et les parties aux divers contrats sont toutes comparables entre elles. Ainsi, dans l'arrêt n° 87/2006, la Cour a estimé qu'en matière de possibilités de résiliation, un bail à ferme n'est pas comparable à un bail commercial ou à un bail d'habitation. Eu égard aux nombreuses différences qui existent entre ces baux, en ce qui concerne les formalités, les droits et obligations des parties et les possibilités et délais de résiliation, le Conseil des ministres estime que les catégories présentées sont insuffisamment comparables.

Selon le Conseil des ministres, il se justifie que les locataires d'une habitation servant de résidence principale soient protégés par des dispositions contraignantes, eu égard au droit à un logement décent et au déséquilibre structurel avéré entre les parties à un tel bail. C'est ce qui fait que des exigences légales supplémentaires peuvent être imposées à ce type de bail. La distinction opérée par le législateur est justifiée, eu égard aux différences objectives et pertinentes entre les diverses catégories.

A.13. Les parties requérantes contestent la position du Conseil des ministres. Dans l'arrêt n° 87/2006, la Cour a précisément examiné de manière très rigoureuse si une mesure pouvait être instaurée en faveur de parties à un bail et non en faveur de parties à un autre bail et s'il existait une justification objective et raisonnable pour la différence de traitement invoquée. Quant au fond, elles soulignent que les dispositions relatives aux réparations locatives ont un caractère obligatoire, alors que dans d'autres régimes locatifs, elles sont de droit supplétif, ce qui est discriminatoire. Comme l'a jugé la Cour dans l'arrêt n° 5/2005, il s'agit bien de catégories comparables.

A.14. Le cinquième moyen - le premier qui est dirigé contre l'article 98 de la loi du 25 avril 2007 - est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'un écrit doit être rédigé pour le contrat de bail

relatif au logement d'un ou de plusieurs étudiants (comme pour la location d'un bien immobilier servant de résidence principale), alors que cette obligation ne s'applique pas à d'autres contrats de bail qui tombent sous l'application du droit commun, de la loi sur les baux commerciaux ou d'autres contrats de bail particuliers. La constatation qu'un bail écrit offre une protection entre les parties et à l'égard de tiers et que seul ce contrat puisse être enregistré s'applique également aux autres contrats de bail. L'argument selon lequel un écrit serait nécessaire pour la location d'un bien immobilier servant de résidence principale, parce qu'un tel contrat a des conséquences patrimoniales particulièrement importantes, ne s'applique pas, de surcroît, à la mise en location d'une chambre d'étudiant. Il peut toutefois être invoqué d'autant plus à l'égard d'autres formes de contrats de bail, par exemple en ce qui concerne les immeubles commerciaux ou les espaces de bureau.

A.15. Le Conseil des ministres soutient que les catégories distinguées par les parties requérantes, de preneurs et de bailleurs qui ont conclu des contrats mettant un bien immobilier à la disposition temporaire du preneur, ne sont pas suffisamment comparables. Les législations en matière de bail d'habitation, de bail commercial et de bail à ferme sont à ce point différentes - notamment en ce qui concerne les formalités, les droits et les obligations des parties, les possibilités et les délais de congé - qu'elles ne peuvent pas être utilement comparées.

Les parties requérantes renvoient à tort à l'arrêt n° 5/2005 pour conclure à la comparabilité des catégories, dès lors que dans cet arrêt, il a été conclu à la non-comparabilité de baux « à des moments différents ». Le bailleur et le preneur sont bien comparables en tant que parties à un même contrat (arrêt n° 72/97), mais un bail à ferme ne peut pas être comparé à un bail commercial ou à un bail d'habitation (arrêt n° 87/2006).

Les parties requérantes omettent en outre de démontrer que la disposition attaquée ne reposerait pas sur un critère de distinction objectif, ne poursuivrait pas un but légitime et aurait des effets préjudiciables disproportionnés.

Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes ne critiquent en fait pas l'obligation de conclure une convention écrite pour les baux visés dans la disposition attaquée mais bien l'absence d'une obligation identique pour les parties aux autres sortes de baux.

A.16. Les parties requérantes estiment que le Conseil des ministres déduit à tort de l'arrêt n° 87/2006 qu'un bail à ferme, par exemple, ne saurait être comparé à un bail commercial ou à un bail d'habitation. Selon elles, il ressort de cet arrêt que les parties aux différentes sortes de conventions ne sont pas automatiquement considérées comme des catégories non comparables.

En ce qui concerne l'arrêt n° 5/2005, les parties requérantes observent que la Cour a certes conclu à la non-comparabilité, mais seulement lorsqu'il s'agissait de comparer des baux « à différents moments ». En l'espèce, il s'agit toutefois de comparer la situation de catégories de preneurs et de bailleurs « au même moment ».

Les parties requérantes rejettent le point de vue du Conseil des ministres selon lequel elles ne critiqueraient pas l'obligation de conclure un bail écrit mais bien l'absence d'une obligation identique pour les parties aux autres sortes de baux. Les parties requérantes dénoncent bien l'obligation de rédiger un écrit pour les conventions visées dans la disposition attaquée. L'absence d'une obligation identique pour les parties aux autres sortes de baux est mentionnée seulement comme un élément d'appréciation du caractère disproportionné de la mesure attaquée.

A.17. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres soutient que le législateur a prévu des cadres juridiques distincts pour les différentes sortes de baux. Le livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil (ci-après : la loi sur les baux d'habitation) ne s'applique qu'aux baux concédant la jouissance d'un immeuble affecté à la résidence principale du preneur. Elle règle donc un type particulier de bail, qui est en relation avec un droit fondamental, à savoir le droit à un logement décent, garanti par l'article 23 de la Constitution et par des dispositions conventionnelles internationales.

En outre, les conditions supplémentaires qui s'appliquent à ce type de bail sont justifiées en raison du rapport de force inégal entre les parties en présence.

Le Conseil des ministres considère que la différence de traitement critiquée est raisonnablement justifiée, compte tenu des différences objectives entre les différentes catégories de baux.

A.18. Le sixième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée prévoit un traitement différent de catégories similaires de personnes, à savoir les preneurs et les bailleurs qui ont conclu des baux concernant une résidence principale ou une chambre d'étudiant, selon que le bail est conclu par écrit entre les parties ou qu'il est imposé par le juge au moyen d'un jugement ayant valeur de bail écrit.

Le jugement qui vaut bail ne correspond toutefois pas nécessairement à la volonté des parties, de sorte que ces parties ne bénéficient pas des mêmes droits et garanties qu'en cas de bail conclu par elles. Le juge ne peut pas toujours déceler pleinement les intentions des parties et, le cas échéant, ne pourra régler que certains aspects. Le juge ne peut traduire par écrit, dans un jugement, que ce qui est prouvé.

Les parties requérantes renvoient aux observations critiques que le Conseil d'Etat a formulées dans son avis relatif à la disposition attaquée. Les circonstances dans lesquelles le juge peut conclure à l'existence d'une convention qui doit être fixée par écrit sous son autorité sont insuffisamment précises, à la lumière de l'article 16 de la Constitution.

A.19. Le Conseil des ministres observe que le juge de paix qui prononce un jugement ayant valeur de bail écrit ne le fait que lorsqu'il considère qu'il existe des preuves suffisantes que les parties avaient conclu une convention verbale mais que l'une des parties refuse à tort de traduire cette convention dans un écrit. Le juge de paix ne fera dès lors rien d'autre que fixer explicitement et par écrit les droits et devoirs des parties.

Se référant à l'arrêt n° 97/2001, le Conseil des ministres estime que si une prise de possession forcée par l'autorité ne constitue pas une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution, il en va certainement de même en l'espèce.

Le Conseil des ministres conteste la position des parties requérantes selon laquelle le jugement ne correspondra pas nécessairement à la volonté des parties. Le jugement ne peut porter que sur les quatre éléments suivants, qui sont énumérés dans la disposition attaquée : l'identité des parties contractantes, la date à laquelle la convention prend cours, la désignation de tous les locaux et parties de l'immeuble qui font l'objet de la location et le prix de celle-ci. Etablir ces quatre éléments ne sera généralement pas insurmontable.

Pour le surplus, la convention demeure régie par les dispositions légales. Le juge ne pourra tenir compte que des éléments qu'il considère prouvés, de sorte que la disposition attaquée ne saurait créer des effets disproportionnés.

Le juge de paix n'impose du reste pas un bail; il procure seulement un titre (*instrumentum*) pour le bail (*negotium*) dont il constate l'existence conformément aux règles du droit commun de l'administration de la preuve.

A.20. Les parties requérantes ne partagent pas le point de vue du Conseil des ministres selon lequel établir les quatre éléments précités ne susciterait pas de problèmes insurmontables. Selon elles, la constatation de chacun de ces éléments pourrait faire surgir des problèmes. Elles persistent dans leur point de vue qu'il n'existe aucune garantie que le jugement traduise la volonté des parties contractantes.

En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 16 de la Constitution, les parties requérantes font référence à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne à cet égard. Selon la jurisprudence constante de cette Cour, les atteintes indirectes à la propriété sont aussi visées. Le droit à la propriété n'offre pas seulement une protection contre la privation de propriété mais également contre les restrictions mises à l'usage de la propriété et contre les ingérences dans la jouissance des biens. En l'espèce, la disposition attaquée viole le droit au respect des biens, dès lors qu'elle permet au juge de paix d'imposer un bail par jugement.

A.21. Le septième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il est fait une différence de traitement entre les preneurs et bailleurs de baux concernant des chambres d'étudiants et des résidences principales, conclus avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, selon qu'il s'agit d'un bail verbal ou d'un bail écrit. Les parties requérantes déduisent du dernier alinéa de l'article 1er *bis* de la loi sur les baux d'habitation que, par l'effet de l'article 98 attaqué de la loi du 25 avril 2007, la loi sur les baux d'habitation s'appliquerait également, depuis le 15 juin 2007, aux baux verbaux existants, alors qu'un bail écrit concernant une chambre d'étudiant, conclu avant cette dernière date, continuerait d'être régi par le droit commun et que seules les dispositions impératives de la loi sur les baux d'habitation lui seraient applicables. Elles estiment qu'il n'existe pas de justification objective et raisonnable à cette distinction.

A.22. Selon le Conseil des ministres, la différence entre les conventions verbales et écrites est objective. Le but du législateur est d'améliorer l'équilibre des droits et obligations des parties à un bail d'habitation, raison pour laquelle est instaurée l'obligation d'une convention écrite. Il s'agit d'un but légitime. Les parties requérantes ne font pas valoir que la disposition attaquée aurait des effets disproportionnés.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre les articles 98, 99, 101, 102 et 103 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), publiée au *Moniteur belge* du 8 mai 2007, troisième édition.

Quant à la recevabilité

B.2. Le Conseil des ministres objecte que, dans l'exposé des moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, les parties requérantes ne démontrent pas que les différences de traitement dénoncées seraient discriminatoires et ne fournissent pas non plus la preuve que ces différences auraient des effets préjudiciables disproportionnés. Excepté pour le troisième moyen, les parties requérantes font valoir, que pour la différence de traitement en question, « il n'existe pas de justification raisonnable, objective et pertinente, qu'on puisse retrouver dans les travaux préparatoires ». Selon le Conseil des ministres, ces moyens sont dès lors irrecevables.

B.3. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en

quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions. Ces exigences sont dictées, d'une part, par la nécessité pour la Cour d'être à même de déterminer, dès le dépôt de la requête, la portée exacte du recours en annulation et, d'autre part, par le souci d'offrir aux autres parties au procès la possibilité de répliquer aux arguments des requérants, en sorte qu'il est indispensable de disposer d'un exposé clair et univoque des moyens.

B.4. Lorsqu'est invoquée une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, il faut en règle générale préciser quelles sont les catégories de personnes qui sont comparées et en quoi la disposition attaquée entraîne une différence de traitement qui serait discriminatoire. Un moyen pris de la violation de ce principe n'est donc pas irrecevable par le seul motif qu'il est allégué dans la requête que la justification objective et raisonnable des différences de traitement ne ressortirait pas des travaux préparatoires ou que la requête n'apporterait pas la preuve que les différences de traitement dénoncées auraient « des effets préjudiciables disproportionnés » pour les parties requérantes.

Par ailleurs, il ne ressort pas des mémoires introduits par le Conseil des ministres que les moyens aient été exposés d'une manière qui ne lui permettait pas d'organiser sa défense.

Savoir si la différence de traitement ainsi dénoncée par les parties requérantes peut résister au contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, sur la base des critères utilisés à cette fin par la Cour, concerne le fond de l'affaire.

L'exception est rejetée.

Quant au fond

En ce qui concerne la garantie locative

B.5. Le premier moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, est dirigé contre l'article 103 de la loi du 25 avril 2007, qui dispose :

« Dans la même section du même Code [la section 2 du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil, inséré par la loi du 20 février 1991 et modifié par la loi du 13 avril 1997; ci-après : la loi sur les baux d'habitation], l'article 10 est remplacé par la disposition suivante :

‘Art 10. - § 1er. Si, indépendamment des sûretés prévues à l'article 1752 du Code civil, le preneur donne pour assurer le respect de ses obligations, une des formes de garanties prévues à l'alinéa suivant, celle-ci ne peut excéder un montant équivalent à 2 ou 3 mois de loyer, selon la forme de la garantie locative.

Les garanties mentionnées à l'alinéa précédent peuvent prendre au choix du preneur, trois formes : soit un compte individualisé ouvert au nom du preneur auprès d'une institution financière, soit une garantie bancaire qui permet au preneur de constituer progressivement la garantie, soit une garantie bancaire résultant d'un contrat-type entre un CPAS et une institution financière.

Lorsque le preneur opte pour un compte individualisé, la garantie locative ne peut excéder un montant équivalent à 2 mois de loyer. Les intérêts produits sont capitalisés au profit du preneur et le bailleur acquiert privilège sur l'actif du compte pour toute créance résultant de l'inexécution totale ou partielle des obligations du preneur.

Lorsque le preneur opte pour une garantie bancaire qu'il s'engage à reconstituer totalement par mensualités constantes pendant la durée du contrat, avec un maximum de trois ans, celle-ci est d'un montant équivalent à trois mois de loyer maximum. L'institution financière devra être celle auprès de laquelle le preneur dispose, le cas échéant, du compte bancaire sur lequel sont versés ses revenus professionnels ou de remplacement. Si le preneur met fin au versement de ses revenus professionnels ou de remplacement dans l'institution en question, celle-ci est en droit de réclamer la reconstitution intégrale et immédiate de la garantie, sans préjudice de la possibilité de transférer celle-ci à une autre institution financière. Nonobstant la loi relative au statut et au contrôle des établissements de crédit du 22 mars 1993, une institution financière ne peut pas refuser cette garantie pour des raisons liées à l'état de solvabilité du locataire. La loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation n'est pas d'application. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, modaliser l'obligation de l'institution financière de constituer une garantie bancaire dans le cas où le candidat locataire est tenu, au moment de sa demande, par plus d'une autre obligation de reconstitution pour des garanties bancaires locatives octroyées antérieurement. Après une évaluation faite un an après l'entrée en vigueur de ce système, le Roi, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, pourra organiser une garantie publique pour couvrir les garanties octroyées par les institutions financières à certaines catégories de locataires qu'Il définit, selon les modalités de financement qu'Il définit. Le preneur ne devra aucun intérêt débiteur à l'institution financière, qui lui accordera des intérêts dès le jour de la constitution totale de la garantie. L'institution financière dispose des privilèges de droit commun vis-à-vis du preneur en cas de non-exécution de son obligation de constituer progressivement la garantie.

Lorsque le preneur opte pour une garantie bancaire, d'un montant équivalent à trois mois de loyer maximum, résultant d'un contrat-type entre un CPAS et une institution financière, c'est le CPAS qui effectue la demande auprès de l'institution financière qui l'accorde au profit du bailleur.

Le Roi fixe le formulaire par lequel les institutions financières attesteront, vis-à-vis des bailleurs, que la garantie locative est octroyée, peu importe la manière dont cette garantie est constituée.

§ 2. Lorsque le bailleur est en possession de la garantie et s'abstient de la placer de la manière prévue au § 1er, alinéa 3, il est tenu de payer au preneur des intérêts au taux moyen du marché financier sur le montant de la garantie, à partir de la remise de celle-ci.

Ces intérêts sont capitalisés. Toutefois, à dater du jour où le preneur met en demeure le bailleur de satisfaire à l'obligation qui lui est imposée par le § 1er, alinéa 3, les intérêts dus sont les intérêts légaux sur le montant de la garantie.

§ 3. Il ne peut être disposé du compte bancaire, tant en principal qu'en intérêts, ni de la garantie bancaire ni du compte sur lequel la reconstitution de la garantie s'est effectuée, qu'au profit de l'une ou l'autre des parties, moyennant production soit d'un accord écrit, établi au plus tôt à la fin du contrat de bail, soit d'une copie d'une décision judiciaire. Cette décision est exécutoire par provision, nonobstant opposition ou appel, et sans caution ni cantonnement. ' ».

En ce qui concerne le montant de la garantie locative

B.6. Dans la première branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir que les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés en ce qu'un montant maximum différent est fixé pour chacune des trois formes de garantie locative prévues par l'article attaqué, alors qu'il n'existe pas de justification objective, pertinente et raisonnable pour ce faire puisque le risque de dégâts locatifs ou de non-paiement à la couverture duquel sert la garantie locative, ne dépend pas de la forme sous laquelle la garantie locative est constituée.

B.7. L'instauration de trois formes de garanties locatives et le montant maximum différent pour chaque forme font l'objet du commentaire suivant dans les travaux préparatoires :

« Cette mesure se justifie par le fait que la constitution d'une garantie locative peut constituer un obstacle insurmontable pour le candidat locataire dans sa recherche d'un logement et ce, qu'il soit précarisé ou non. Bien sûr, dans certains cas, le CPAS peut intervenir mais avec un bémol, à savoir celui de stigmatiser le locataire aux yeux du bailleur.

Dès lors, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes qui permettront de lever cet obstacle.

Dans ce cadre, il est nécessaire que l'article 10 de la loi de 1991 soit modifié. Il sera dorénavant possible de constituer la garantie locative de trois manières :

- soit la garantie locative est versée en une seule fois sur un compte : elle sera alors équivalente à maximum 2 mois de loyer;

- soit la garantie locative est constituée totalement et par mensualités constantes auprès d'un organisme financier en minimum 12 mois (si contrat de bail d'un an) et maximum 36 mois (pour tout bail de plus de 3 ans), sans intérêt : dans ce cas, le montant de la garantie s'élève toujours à 3 mois de loyer et le bailleur obtient directement une garantie bancaire;

- soit le CPAS conclut une convention avec la banque qui octroie la garantie bancaire au propriétaire : dans ce cas, la garantie est également de 3 mois mais il n'y a pas d'échanges financiers, le CPAS se portant garant pour le locataire. L'effet stigmatisant est supprimé par le fait que le bailleur n'est pas au courant que le CPAS intervient.

Dans tous les cas, le bailleur est garanti du montant total dès la conclusion du contrat.

Le système mis en place est complexe, car la matière est en elle-même complexe.

Il permet plus facilement au locataire de constituer la garantie, sans nuire aux droits des propriétaires.

La diminution du montant de la garantie, en cas de garantie ' payée cash ' est justifiée par l'évolution divergente du montant des loyers, et celui des réparations locatives.

Le volume de réparations que l'on finançait il y a 10 ans avec l'équivalent de 3 mois de loyer peut être couvert aujourd'hui avec une garantie équivalente à deux mois.

Une nouvelle possibilité de constituer la garantie est instaurée : l'octroi d'une garantie bancaire, qui doit être reconstituée par le locataire sur la durée du bail, avec un maximum de trois ans.

Le propriétaire est donc immédiatement couvert par une garantie callable.

L'institution bancaire est tenue d'octroyer cette garantie à chacun de ses clients, pour autant que ceux-ci y domicilent leurs revenus réguliers.

Les sommes déposées ne portent pas intérêt pour le locataire jusqu'à reconstitution totale de la somme garantie, ce qui devrait permettre à la banque de couvrir son risque.

Il est cependant prévu une évaluation du mécanisme après un an de fonctionnement, ensuite de laquelle le gouvernement pourrait décider de contregarantir les banques pour certaines catégories de locataires » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2783/020, pp. 13-14).

En ce qui concerne plus précisément le montant de la garantie locative, l'exposé des motifs mentionne en outre :

« En effet, déboursier en une seule fois, l'équivalent de 4 mois de loyer représente un énorme trou voire une impossibilité dans le budget d'un ménage.

Bien sûr, dans certains cas, le CPAS intervient déjà mais avec un bémol, celui de stigmatiser le locataire aux yeux de son futur propriétaire.

Dès lors, il est nécessaire de mettre en place des mesures qui permettront de lever cet obstacle à l'accès au logement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2873/001, p. 77).

B.8.1. La différence de traitement dénoncée par les parties requérantes est fondée sur un critère objectif, à savoir la manière dont la garantie locative est fournie.

B.8.2. Le régime de garantie locative prévu par la disposition part du fait, selon les travaux préparatoires cités, qu'une garantie locative de deux mois de loyer peut suffire à couvrir les dégâts locatifs éventuels.

Le législateur a pu considérer que l'augmentation des loyers est telle qu'une garantie locative équivalant à deux mois de loyer est suffisamment élevée pour couvrir les frais auxquels pourraient donner lieu des réparations locatives éventuelles.

B.8.3. La limitation de la garantie locative à deux mois de loyer, en cas de versement de cette garantie par le preneur sur un compte individualisé, est en outre dictée par le souci de limiter l'impact, sur le budget du ménage, d'un premier paiement du loyer en même temps que le versement de la garantie locative, de permettre le paiement du loyer en même temps que le versement de la garantie locative et de favoriser ainsi le droit à un logement décent, garanti par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution.

Cette préoccupation supplémentaire n'existant pas dans le cas des deux autres formes de garantie locative, respectivement la garantie locative par le biais d'une garantie bancaire permettant au preneur de constituer progressivement la garantie et la garantie locative à l'aide d'une garantie bancaire résultant d'un contrat-type entre un CPAS et une institution financière, la mesure est pertinente pour atteindre l'objectif. Compte tenu du but supplémentaire consistant à garantir le droit à un logement décent et du constat, en B.8.2, qu'une garantie locative de deux mois peut suffire pour indemniser le bailleur des dégâts locatifs éventuels, la mesure n'a pas non plus d'effets disproportionnés pour les bailleurs dont les preneurs ont choisi de constituer la garantie locative par un versement sur un compte individualisé.

Le premier moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'exclusion de l'application de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation

B.9. Dans la seconde branche du premier moyen, les parties requérantes allèguent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par la disposition attaquée, en ce que l'application de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation est expressément exclue si le locataire opte en faveur de la constitution d'une garantie bancaire lui permettant de constituer progressivement la garantie locative, alors qu'une différence de traitement est ainsi créée avec ceux qui concluent une convention de crédit dans un autre but, sans que soit donnée une justification objective et raisonnable pour ce faire.

B.10. La possibilité, instaurée par le législateur, de constituer la garantie locative par le biais d'une garantie bancaire, le locataire s'engageant à constituer totalement celle-ci par des remboursements mensuels constants pendant la durée du bail, avec une durée maximum de trois ans, doit favoriser l'accès du preneur au marché locatif et tend à garantir le droit à un logement décent.

Le prétendu préjudice des parties requérantes, qui découle de la mesure attaquée, à savoir que les bailleurs ne seraient plus à même d'identifier les personnes insolvables, ce qui n'est

qu'une conséquence indirecte de l'exclusion de l'application de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, est sans commune mesure avec le but précité, poursuivi par le législateur. L'objectif spécifique en vue duquel est fournie cette forme particulière d'octroi de crédit qu'est la garantie bancaire justifie donc raisonnablement l'exclusion de l'application de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation.

Le premier moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'exigence de la publicité du loyer demandé et la sanction du manquement à cette règle

B.11. Le deuxième moyen est dirigé contre l'article 99 de la loi du 25 avril 2007 précitée et est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, antépénultième alinéa, de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, et de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que de la violation des articles 10, 11, 13 et 22 de la Constitution.

Cet article 99 dispose :

« L'article 1716 du même Code [le Code civil] abrogé par la loi du 20 février 1991, est rétabli dans la rédaction suivante :

' Art. 1716. - Toute mise en location d'un bien affecté à l'habitation au sens large implique, dans toute communication publique ou officielle, que figure notamment le montant du loyer demandé et des charges communes.

Tout non-respect par le bailleur ou son mandataire de la présente obligation pourra justifier le paiement d'une amende administrative fixée entre 50 euros et 200 euros.

Les communes, en tant qu'autorités décentralisées, peuvent constater, poursuivre et sanctionner les manquements aux obligations du présent article. La commune compétente est celle où le bien est situé. Ces manquements sont constatés, poursuivis et sanctionnés selon les formes, délais et procédures visés à l'article 119bis de la nouvelle loi communale, à l'exception du § 5. ' ».

En ce qui concerne la violation des règles répartitrices de compétence

B.12. A l'encontre de cette disposition, les parties requérantes allèguent d'abord la violation de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, antépénultième alinéa, de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, et de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, d'une part, en ce qu'une compétence qui appartient au juge est conférée aux communes, pour lesquelles les régions seraient seules compétentes et, d'autre part, en ce que la compétence est conférée à la commune dans laquelle le bien est situé, et non à la commune dans laquelle la publicité est faite.

B.13. Bien que la matière du logement et de la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques ait été transférée aux régions dans son ensemble, sur la base de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale est demeurée compétente pour régler les relations contractuelles entre le preneur et le bailleur lors de la location d'un bien. La disposition critiquée par les parties requérantes s'inscrit dans cette dernière compétence. A cet égard, le législateur fédéral peut confier aux pouvoirs subordonnés des tâches de cogestion, comme cela ressort du reste de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette mission ne porte pas atteinte à la compétence des régions pour régler, entre autres, la compétence des institutions communales, sur la base de l'article 6, § 1er, VIII, 1°.

En ce que la mesure vise à régler l'accessibilité au marché du logement et à remédier ainsi au manque de logements qui est ressenti principalement au niveau local, la matière réglée par la disposition litigieuse est suffisamment liée à l'intérêt communal, qui est réglé par les conseils communaux conformément, entre autres, à l'article 6, § 1er, VIII, 1°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980. C'est pour cette raison que la disposition attaquée énonce que les communes, en tant qu'autorités décentralisées, peuvent constater, poursuivre et sanctionner les manquements aux obligations de cette disposition. Cette conception est du reste confirmée dans les travaux préparatoires, qui attirent l'attention sur le caractère facultatif du pouvoir de sanctionner, ce qui souligne l'autonomie communale :

« Le non-respect de cette mention sera, afin d'être dissuasif, sanctionné par une amende administrative fixée entre 50 euros et 200 euros, au choix des communes.

En effet, celles-ci auront la capacité d'introduire ou non ce dispositif dans leurs règlements de police » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2873/020, p. 11).

« [Est indiqué] clairement le fait que l'activation du mécanisme d'amende administrative relève de la responsabilité de la commune » (*ibid.*, p. 28).

« Pour pouvoir mettre en œuvre le contrôle du respect de cet affichage et, le cas échéant pourvoir infliger la sanction administrative prévue, les autorités communales pourront apporter les modifications nécessaires à leur règlement de police » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2873/001, p. 70).

Dans une matière qui comprend plusieurs critères de localisation pour désigner la commune compétente, le législateur pouvait attribuer le pouvoir de sanction à la commune dans laquelle le bien est situé.

Le deuxième moyen, en ses première et deuxième branches, n'est pas fondé.

En ce qui concerne la violation du principe d'égalité et de non-discrimination

B.14. Le deuxième moyen, en ses troisième et quatrième branches, est pris de la violation du principe d'égalité en ce que le principe de proportionnalité ne peut être appliqué, parce que seule la mention des charges communes est visée et non celle des charges individuelles et enfin parce que l'obligation ne s'applique qu'aux logements loués aux fins d'habitation au sens large du mot et non aux autres locations.

B.15.1. La disposition attaquée exclut l'application du paragraphe 5 de l'article 119bis de la Nouvelle loi communale, selon lequel :

« La sanction administrative est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent, et en fonction de l'éventuelle récidive.

La constatation de plusieurs contraventions concomitantes aux mêmes règlement ou ordonnance donnera lieu à une sanction administrative unique, proportionnelle à la gravité de l'ensemble des faits ».

B.15.2. Cette exclusion est dictée, selon le Conseil des ministres, par le souci de ne pas permettre que plusieurs contraventions concomitantes à l'obligation de publication du loyer et

des charges communes fassent l'objet d'une sanction administrative unique, afin de garantir l'effectivité et la gravité de la sanction. En outre, la disposition ne s'oppose pas, selon le Conseil des ministres, à ce que le principe de proportionnalité soit appliqué, en tant que principe général de bonne administration.

B.15.3. L'interprétation de la disposition attaquée soutenue par le Conseil des ministres va à l'encontre de la portée de celle-ci, fondée sur la lecture littérale de son texte. En effet, l'application de l'ensemble du paragraphe 5 de l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale est exclue.

Sous la réserve qu'il ne peut prendre de mesures qui soient manifestement déraisonnables, le législateur démocratiquement élu peut toutefois fixer lui-même la politique répressive et donc exclure le pouvoir d'appréciation de l'autorité sanctionnante.

Compte tenu du montant relativement faible de la sanction (50 à 200 euros) et de la possibilité, pour les communes, d'infliger, même en cas de contraventions concomitantes, des amendes dont le minimum et le maximum sont fixés par la loi, l'exclusion de l'application de l'article 119*bis*, § 5, de la Nouvelle loi communale ne peut, en l'espèce, être considérée comme manifestement déraisonnable.

Le deuxième moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

B.16. La différence de traitement des bailleurs, dénoncée dans la quatrième branche du deuxième moyen, en ce qui concerne l'obligation de publication, selon qu'il s'agit de « charges communes » ou de charges individuelles - c'est-à-dire « les charges liées à la consommation personnelle (chauffage, électricité, eau ...) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2873/020, p. 11) - est fondée sur un critère objectif, à savoir la nature des frais exposés et la nature de l'habitation pour laquelle ils sont respectivement imputés. Cette distinction est pertinente puisqu'en principe aucuns frais communs ne doivent être imputés pour des habitations distinctes. La mesure, qui vise à lutter contre la discrimination lors du choix du locataire et, de manière plus générale, à protéger le consommateur (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2873/001, p. 70; DOC 51-2873/020, p. 10), est

raisonnablement justifiée, parce que la part dans les charges communes peut représenter un montant substantiel et que sa fixation dans le cadre de la négociation d'un bail peut tout aussi bien être dictée par l'intention d'écartier une certaine catégorie de preneurs, en gonflant son importance ou en plaçant les candidats devant le fait accompli.

L'exclusion de la publication des charges individuelles n'est cependant justifiée que s'il s'agit de charges directement liées à la consommation individuelle, ce qui implique qu'il y a chaque fois lieu d'établir un compte et qu'il n'est pas possible d'imputer simplement un coût forfaitaire.

B.17. La différence de traitement entre bailleurs, selon qu'il s'agit d'un bien utilisé aux fins de logement au sens large ou donné en location à une autre fin, est fondée sur un critère objectif. Compte tenu du but mentionné en B.16 et du droit à un logement décent, garanti par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution, la mesure est raisonnablement justifiée.

Le deuxième moyen, en sa quatrième branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne la violation du droit au respect de la vie privée

B.18. En sa cinquième branche, le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 22 de la Constitution, en ce que l'article 99 précité prévoit la mention obligatoire du montant du loyer demandé et des charges communes dans toute publication officielle ou publique, alors que le loyer et les charges communes constituent les revenus des propriétaires bailleurs et sont donc des éléments de la vie privée, protégés par la disposition constitutionnelle précitée.

B.19. Les droits garantis par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas absolus.

L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec lequel l'article 22 de la Constitution doit être combiné, dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Les dispositions précitées exigent que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et familiale soit prescrite dans une disposition législative, suffisamment précise, qu'elle corresponde à un besoin social impérieux et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.

B.20.1. Quelle que soit la portée du prix du loyer et des charges communes publié, c'est-à-dire qu'il soit ferme ou qu'il constitue la base d'une négociation entre le bailleur et le preneur portant sur le prix final, et quelles que soient les circonstances réelles dans lesquelles se fait la mise en location, la publication requise est de nature à permettre de se faire une idée des revenus des propriétaires bailleurs et des habitants. Une telle publication obligatoire peut donc constituer une ingérence dans le droit au respect de la vie privée, protégé par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.20.2. La mesure répond à un besoin social impérieux, celui de garantir que l'ensemble des candidats locataires connaissent les conditions dans lesquelles une habitation est mise en location et d'éviter en particulier que les propriétaires adoptent un comportement discriminatoire, en faisant varier le prix du loyer demandé en fonction, par exemple, de la

couleur de la peau du candidat-locataire (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2873/001, p. 70; DOC 51-2873/020, p. 10). La publication du prix du loyer et des charges communes n'est pas disproportionnée à l'objectif légitime poursuivi.

Dès lors que la publication obligatoire est également prescrite par une disposition législative suffisamment précise, elle est compatible avec l'article 22 de la Constitution.

Le deuxième moyen, en sa cinquième branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'annexe au bail

B.21. Le troisième moyen, dirigé contre l'article 102 de la loi du 25 avril 2007, est pris de la violation de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que le Roi se voit conférer le pouvoir de rédiger, par région, pour chaque contrat de bail, une annexe contenant l'explication d'un certain nombre de dispositions légales, telles que, entre autres, les normes régionales en matière de salubrité, de sécurité et d'habitabilité, alors qu'une telle mesure serait de la compétence des régions et que le législateur fédéral ne pourrait dès lors conférer cette compétence au Roi.

L'article 102 dispose :

« Un article 11*bis*, rédigé comme suit, est inséré dans la même section, du même Code [la section 2 du livre III, titre VIII, chapitre II du Code civil] :

‘ Art. 11*bis*. - § 1er. Le Roi rédigera trois annexes, une par région, pour chaque contrat de bail, contenant une explication des dispositions légales relatives aux éléments suivants : les dispositions adoptées par la région concernée en matière de normes de salubrité, sécurité et habitabilité; une explication sur la nature d'une règle impérative; les dispositions relatives au bail écrit, à son enregistrement et à la gratuité de l'enregistrement; la durée du bail; les possibilités de révision du loyer, l'indexation, les charges; les règles établies en matière de réparations locatives; les possibilités de mettre fin au bail et les dispositions y afférant; les dispositions liées au changement de propriétaire; les possibilités pour les parties de pouvoir être assistées en cas de litige.

§ 2. Cette annexe sera obligatoirement jointe au contrat de bail conclu après l'entrée en vigueur du présent article. ’ ».

B.22. La mesure attaquée par le troisième moyen « vise à mieux équilibrer les droits des bailleurs et des locataires [en cas de contrat de bail pour une habitation servant de résidence principale] en leur assurant une meilleure information quant à leurs droits et devoirs » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2873/020, p. 12; voy. également DOC 51-2873/001, p. 76).

La portée de l'insertion de la réglementation des régions dans l'annexe aux baux a été précisée comme suit dans les travaux préparatoires :

« Le Roi fixera une annexe standard par région afin de respecter les règles répartitrices de compétences en matière de normes de salubrité, sécurité et habitabilité. Pour ce faire, Il s'inspirera du travail déjà accompli par le SPF Justice dans sa brochure relative à la loi sur les loyers.

En ce qui concerne les normes de salubrité, sécurité et habitabilité, le Roi se bornera à reprendre telles quelles les normes que les Gouvernements régionaux lui transmettront. Par ailleurs, ces derniers informeront le pouvoir fédéral de toute modification de leur législation en la matière.

Enfin, signalons que cette annexe sera évidemment jointe au contrat à titre informatif » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2873/001, p. 76).

Il ressort de ces considérations que l'ajout dans l'annexe, entre autres, des termes « les dispositions adoptées par la région concernée en matière de normes de salubrité, sécurité et habitabilité » n'a pas d'autre but que d'informer suffisamment les parties concernées par le bail de l'ensemble des réglementations qui régissent leur bail en ce qui concerne la résidence principale du preneur, au moment où il est conclu. La circonstance que l'objectif recherché n'est aucunement d'empiéter sur la compétence réservée aux régions apparaît de ce qu'on attend des régions qu'elles fournissent au Roi une information actualisée sur leur réglementation en vigueur et de ce que l'annexe sera simplement « jointe au contrat à titre informatif », de sorte qu'il ne saurait être considéré que l'annexe elle-même, du fait de son adjonction obligatoire au bail, du moins en ce qui concerne la mention des normes régionales, possède une valeur normative.

B.23. La volonté du législateur fédéral de respecter la compétence des régions ressort du reste également de l'ajout, par l'article 101 de la loi attaquée, à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, de la loi sur les baux d'habitation, de la disposition selon laquelle « Sans 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 ».

Il découle de ce qui précède que le législateur fédéral n'a pas empiété sur la compétence réservée aux régions, sur la base de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980, en matière de logement et de police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques mais est resté dans les limites de l'exercice de sa compétence propre de déterminer les obligations contractuelles du preneur et du bailleur.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne les réparations obligatoires pour le bailleur

B.24. Le quatrième moyen est dirigé contre l'article 101, 3°, de la loi du 25 avril 2007 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cet article oblige le bailleur à toutes les réparations autres que les réparations locatives, qui sont définies par le Roi, par arrêté royal et qui ont un caractère impératif, alors que les réparations locatives sont de droit supplétif pour les autres régimes de location et qu'il n'existerait pas de justification objective et raisonnable à cette différence de traitement.

L'article 101, 3°, dispose :

« il est inséré [dans la loi relative aux baux d'habitation] un § 2, rédigé comme suit :

‘ § 2. Par l'application des articles 1720, 1754 et 1755 du Code civil aux baux régis par la présente section, le bailleur est obligatoirement tenu de toutes les réparations autres que les réparations locatives. Ces réparations autres que les réparations locatives peuvent être définies par le Roi, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Ces dispositions ont un caractère impératif et auront un effet pour les contrats de bail signés après l'entrée en vigueur du présent article. ’ ».

B.25. La disposition attaquée vise à obliger impérativement le bailleur à effectuer toutes les réparations qui ne peuvent être considérées comme des réparations locatives. Lors de la conclusion d'un bail concernant la résidence principale du preneur, les parties ne peuvent plus

y déroger, comme c'était le cas dans le passé. La mesure a été justifiée comme suit dans les travaux préparatoires :

« Par ailleurs, dans le souci de mieux encadrer les droits et devoirs du propriétaire et du locataire en matière de travaux dans un bien loué, les articles 1720, 1754 et 1755 du code civil sont rendus impératifs. Eu égard à ce caractère impératif, il est expressément interdit aux parties d'user de la faculté prévue à l'article 1754 du Code civil qui leur permettait de recourir à des clauses contraires pour déterminer les réparations locatives.

De plus, les dispositions qui y sont prises doivent être impérativement annexées au bail et auront un effet immédiat à l'égard des baux en cours. En d'autres termes, la liste des réparations autres que les réparations locatives définies par le Roi s'appliquera aux baux conclus avant l'entrée en vigueur de la présente loi et remplacera les stipulations contractuelles prévues par les parties sous l'empire de l'article 1754 ancien du Code civil » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2873/001, p. 75; voy. également DOC 51-2873/020, pp. 12-13).

B.26. Le Conseil des ministres objecte en ordre principal que les parties à un contrat de bail concernant la résidence principale du preneur ne sont pas comparables aux parties à un autre bail de bien immobilier.

B.27. La situation des preneurs et des bailleurs de baux d'habitation ne diffère pas de celle des preneurs et des bailleurs d'autres sortes de baux, tels que le bail commercial et le bail à ferme, au point que ces catégories ne pourraient pas être utilement comparées, en ce qui concerne la prise en charge des réparations, dans le cadre d'un contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

La circonstance que les législations distinctes présentent des différences - en ce qui concerne, notamment, les formalités à respecter, les droits et les devoirs des parties et le régime du congé - n'y change rien, dès lors que toutes les catégories de preneurs et de bailleurs concluent des conventions en vertu desquelles les seconds mettent un bien immobilier temporairement à la disposition des premiers.

B.28. La différence de traitement en ce qui concerne la prise en charge obligatoire des réparations se fonde sur un critère objectif.

La mesure relève d'un souci de renforcer la position du preneur sur le marché locatif pour les logements servant de résidence principale. Il a été fait référence à cet égard à l'accord de gouvernement qui prévoyait une évaluation de la législation sur les loyers afin de rechercher un nouvel équilibre des droits et obligations des preneurs et des bailleurs, partant du constat que l'accès au logement devenait « de plus en plus difficile pour les familles nombreuses ou pour les familles n'ayant pas de revenus ou alors des revenus modestes » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2873/020, p. 8). Le législateur pouvait de ce fait protéger à l'aide de dispositions impératives les locataires d'un logement servant de résidence principale afin de remédier au déséquilibre entre les parties à de tels baux et de garantir le droit à un logement décent, en particulier pour les groupes cibles concernés. En mettant impérativement à charge du bailleur les réparations autres que les réparations locatives, le législateur a pris une mesure qui n'est pas dénuée de justification raisonnable à la lumière de cet objectif.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'exigence d'un bail écrit

B.29. Les cinquième, sixième et septième moyens sont dirigés, d'une part, contre l'article 98 de la loi du 25 avril 2007, qui insère dans le Code civil un article 1714*bis* sur la base duquel l'article 1er*bis* de la loi sur les baux d'habitation, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2007 portant des dispositions en matière de baux à loyer, est rendu applicable à la mise en location d'une chambre destinée au logement d'un ou de plusieurs étudiants, et, d'autre part, contre cette dernière disposition elle-même, qui fait l'objet d'un recours en annulation dans l'affaire n° 4252.

L'article 98 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV) dispose :

« Il est inséré un article 1714*bis* dans le même Code [le Code civil], libellé comme suit :

' Art. 1714*bis*. - L'article 1er*bis* du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, est applicable à la chambre destinée au logement d'un ou plusieurs étudiants. ' ».

L'article 2 de la loi du 26 avril 2007 portant des dispositions en matière de baux à loyer dispose :

« Dans le Code civil, livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, insérée par la loi du 20 février 1991, il est inséré un article 1er*bis*, rédigé comme suit :

‘ Art. 1er*bis*. Tout bail tombant sous la présente section affectant la résidence principale du preneur doit être établi dans un écrit qui devra contenir indépendamment de toutes autres modalités : l'identité de toutes les parties contractantes, la date de prise en cours, la désignation de tous les locaux et parties d'immeuble couvrant l'objet locatif et le montant du loyer.

La partie contractante la plus diligente pourra, faute d'exécution dans les huit jours d'une mise en demeure signifiée par lettre recommandée à la poste ou par exploit d'huissier, contraindre l'autre partie par voie procédurale s'il échet à dresser, compléter ou signer une convention écrite selon l'alinéa 1er et requérir si besoin que le jugement vaudra bail écrit.

La compétence du juge est limitée par l'existence préalable d'un contrat oral entre les parties.

Sans préjudice des alinéas 2 et 3, les baux oraux conclus avant l'entrée en vigueur du présent article restent soumis à la présente section. ’ ».

B.30. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée violerait le principe d'égalité et de non-discrimination, parce qu'elle n'impose l'obligation de rédiger un écrit que pour les baux qui concernent la résidence principale du preneur, tandis que cette obligation ne s'applique pas aux autres sortes de baux.

B.31. Le Conseil des ministres considère que les législations en matière de bail d'habitation, de bail commercial et de bail à ferme sont à ce point différentes - en ce qui concerne, entre autres, les formalités, les droits et obligations des parties, les possibilités et les délais de congé - que la catégorie des preneurs et des bailleurs dans le secteur du bail d'habitation ne peut être comparée à celles des preneurs et bailleurs dans les autres secteurs, tels que ceux du bail commercial et du bail à ferme.

B.32. Pour les raisons mentionnées en B.27, il y a lieu de rejeter cet argument.

B.33.1. Selon les travaux préparatoires de la loi du 26 avril 2007 :

« La loi de 1991 régleme les baux dits de résidence principale. Rien, en l'état actuel de notre législation, n'oblige de mettre par écrit les contrats auxquels cette loi s'applique. Ainsi, outre le fait que les parties n'ont pas de protection tant vis-à-vis des tiers qu'entre eux, ces baux ne peuvent donc pas être enregistrés puisqu'on ne peut qu'enregistrer qu'un acte écrit.

Or, pour mener une politique cohérente et efficace en matière de loyers, une connaissance approfondie du marché locatif est indispensable.

Il est légitime de penser que tant que l'ensemble des baux ne seront pas enregistrés, il sera impossible de récolter les éléments pertinents.

Ainsi, l'obligation du bail écrit constitue donc un préalable à la généralisation de l'enregistrement.

Dans le but de pouvoir mettre en œuvre une politique cohérente en matière de loyer mais aussi en matière de protection des parties, il est nécessaire de modifier le Code civil en insérant un article *1er bis* dans le Livre III, titre VIII, chapitre 2, section 2. Cet article rendra obligatoire le bail écrit pour les résidences principales et kots d'étudiants.

Ce bail devra impérativement contenir, outre toutes les autres modalités, l'identité des parties contractantes, la date de prise en cours, la désignation du bien ou des parties du bien visé, le montant du loyer » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2874/001, p. 3).

B.33.2. Au cours des travaux préparatoires de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), la ministre de la Justice a déclaré :

« L'accord de Gouvernement prévoit que la loi sur les baux soit évaluée ' en recherchant un meilleur équilibre entre droits et devoirs des locataires et des propriétaires '. L'accord de Gouvernement, par ailleurs, constatait que l'accès au logement devenait ' de plus en plus difficile pour les familles nombreuses ou pour les familles n'ayant pas de revenus ou alors des revenus modestes '. [...]

Ces modifications [de la loi du 20 février 1991] sont donc le fruit d'une longue maturation et reflètent deux impératifs que toutes les parties s'étaient fixés :

- un meilleur équilibre entre les droits des propriétaires et des locataires;
- faciliter l'accès au logement.

Dans la première catégorie de mesures, on peut citer les dispositions suivantes reprises dans le présent projet de loi :

– obligation du bail écrit; [...]

Rendre le bail écrit obligatoire permet, d'une part, de mieux protéger les parties mais aussi de rendre plus transparent le marché locatif. En effet, la Chambre a adopté, dans le cadre de la loi-programme, une disposition rendant gratuit et obligatoire l'enregistrement du contrat de bail. Évidemment, cet enregistrement ne peut avoir lieu que si le bail est écrit.

Il est légitime de penser que tant que l'ensemble des baux ne seront pas enregistrés, il sera impossible de récolter les éléments pertinents. Ainsi, l'obligation du bail écrit constitue donc un préalable à la généralisation de l'enregistrement, que le gouvernement facilite en le rendant d'une part gratuit et en ouvrant d'autre part la voie à l'enregistrement informatisé » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2873/020, pp. 8-10; *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, 3-2121/4, pp. 6-7).

B.34. Il ressort des travaux préparatoires précités que l'obligation de rédiger un écrit pour les baux qui concernent la résidence principale du preneur est considérée comme une condition préalable à la généralisation de l'enregistrement de ces conventions.

Il apparaît aussi qu'en imposant l'obligation de rédiger un contrat écrit qui est ensuite enregistré, le législateur vise à mieux protéger les parties et à pouvoir mener une politique cohérente et efficace en matière de location d'habitations.

B.35.1. La Cour doit examiner si la mesure critiquée viole le principe d'égalité et de non-discrimination en ce qu'elle s'applique uniquement aux baux visés dans la disposition attaquée et non aux autres baux, tels que le bail commercial et le bail à ferme.

B.35.2. Contrairement à la législation qui régit les conventions de location d'immeubles qui ne sont pas destinés à la résidence principale du preneur, la mesure attaquée contribue à réaliser le droit à un logement décent garanti par l'article 23, alinéa 3, 3^o, de la Constitution.

B.35.3. Le législateur peut en outre tenir compte du fait que dans le secteur des baux d'habitation, contrairement à la plupart des autres secteurs de location de biens immobiliers,

telle la location de bureaux, d'entrepôts, d'immeubles commerciaux et de terrains agricoles, le preneur se trouve souvent dans une position socio-économique inférieure à celle du bailleur, ce qui justifie une protection supplémentaire du preneur d'un bien immobilier destiné à sa résidence principale. Au demeurant, l'obligation de rédiger un écrit vise également à mieux protéger les droits du bailleur.

B.36. En prévoyant l'obligation d'un écrit pour les seuls baux relatifs à la résidence principale du preneur et en n'imposant pas cette obligation pour les autres contrats de location de biens immeubles, tels que le bail commercial ou le bail à ferme, le législateur ne viole pas le principe d'égalité et de non-discrimination, puisqu'il existe une justification objective et raisonnable à cette différence de traitement.

Le cinquième moyen n'est pas fondé.

B.37. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée violerait les articles 10, 11 et 16 de la Constitution parce qu'elle instaurerait une différence de traitement entre les preneurs et bailleurs qui ont conclu un contrat écrit et les preneurs et bailleurs auxquels le juge impose une convention par jugement ayant valeur de bail écrit. Un tel jugement ne correspondrait pas nécessairement à la volonté des parties, de sorte que ces parties ne bénéficieraient pas des mêmes droits et garanties qu'en cas de convention conclue par elles-mêmes.

B.38. Selon les travaux préparatoires de la disposition attaquée :

« Il sera en outre établi qu'en cas de non-signature du bail par l'une des deux parties, l'autre partie pourra contraindre l'autre partie à l'exécution, par mise en demeure par voie recommandée, par exploit d'huissier ou, le cas échéant, si besoin est, requérir un jugement qui vaudra bail écrit; et ce nonobstant tous autres droits à requérir d'éventuelles indemnités extra-contractuelles pour préjudice encouru dudit fait.

Dans ce dernier cas, comme le souligne le Conseil d'Etat dans son avis, la simple intention d'établir un bail ne pourra pas suffire. Ainsi, par exemple, un juge ne pourra, en cours de négociation entre les parties sur le contrat de bail, fixer un des éléments sur lequel les

parties ne parviennent pas à s'entendre. Il faut, dans tous les cas, qu'un contrat de bail oral soit préexistant à la saisine du juge pour que ce dernier puisse agir. Le juge ne transformera donc pas une volonté en contrat » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2874/001, pp. 3-4).

B.39. Le juge qui prononce un jugement ayant valeur de bail écrit ne peut le faire que lorsqu'il considère qu'il existe suffisamment de preuves de l'existence d'un contrat de bail verbal.

En outre, un tel jugement ne peut porter que sur les quatre éléments limitativement énumérés dans la disposition attaquée, à savoir l'identité de toutes les parties contractantes, la date à laquelle la convention prend cours, la désignation de tous les locaux et parties d'immeuble qui font l'objet de la location ainsi que le montant du loyer. Le juge ne peut prendre ces éléments en considération dans son jugement que pour autant qu'il considère que leur existence est prouvée selon les règles de droit commun en matière d'administration de la preuve. La tâche du juge se limite par conséquent à consigner par écrit les droits et obligations convenus oralement par les parties concernant les éléments précités. Il n'appartient pas au juge de substituer sa volonté à celle des parties contractantes.

Il résulte de ce qui précède que la disposition attaquée est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination, dès lors qu'elle n'aboutit pas à ce qu'un jugement ayant valeur de bail écrit ne présenterait pas des garanties analogues à celles d'une convention conclue par les parties contractantes elles-mêmes. Dans les deux cas, la volonté de ces parties sera déterminante pour fixer ou faire fixer leurs droits et obligations respectifs.

B.40. A supposer que la législation attaquée constitue une ingérence dans le droit de propriété, garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, le législateur doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

La réglementation relative aux baux à loyer occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques des sociétés modernes; sauf lorsque cette réglementation peut occasionner, pour une catégorie de personnes, la perte de leur habitation, auquel cas le pouvoir d'appréciation du législateur est moins étendu (CEDH, 13 mai 2008, *Mc Cann c. Royaume-Uni*, § 50) la Cour, compte tenu de l'obligation faite aux législateurs par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution de garantir le droit à un logement décent, doit respecter l'appréciation de ces législateurs quant à l'intérêt général, sauf si cette appréciation est manifestement déraisonnable.

Le législateur a pu considérer que les règles antérieures, qui ne prévoyaient pas l'obligation de rédiger un bail écrit ni la possibilité de faire prononcer, le cas échéant, par le juge un jugement ayant valeur de bail écrit, ne répondaient pas de façon satisfaisante à son objectif de mener une politique cohérente et efficace en matière de bail d'habitation et que la mesure attaquée devait être prise afin de pouvoir atteindre mieux cet objectif.

Il s'ensuit que la disposition attaquée ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété des parties requérantes.

Le sixième moyen n'est pas fondé.

B.41. Le septième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une différence de traitement est faite entre les preneurs et bailleurs de baux concernant des chambres d'étudiants et des résidences principales, conclus avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, selon qu'il s'agit d'un bail verbal ou d'un bail écrit. Les parties requérantes déduisent du dernier alinéa de l'article 1er *bis* de la loi sur les baux d'habitation que, par l'effet de l'article 98 attaqué de la loi du 25 avril 2007, la loi sur les baux d'habitation s'appliquerait également, à partir du 15 juin 2007, aux baux verbaux existants, alors qu'un bail écrit concernant à une chambre d'étudiant, conclu avant cette dernière date, continuerait à être régi par le droit commun. Elles estiment qu'il n'existe pas de justification objective et raisonnable à cette distinction.

B.42. L'article 1er*bis*, alinéa 4, de la loi sur les baux d'habitation énonce :

« Sans préjudice des alinéas 2 et 3, les baux oraux conclus avant l'entrée en vigueur du présent article restent soumis à la présente section ».

Dans leur interprétation de l'article 98 attaqué de la loi du 25 avril 2007, les parties requérantes postulent que l'article 1er*bis*, alinéa 4, de la loi sur les baux d'habitation s'applique également aux baux verbaux existants relatifs à une chambre d'étudiant.

En disposant que l'article 1er*bis* du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil est applicable à la chambre destinée au logement d'un ou plusieurs étudiants, sans exclure l'alinéa 4 de cette disposition, l'article 98 attaqué aurait pour effet que les baux conclus verbalement tombent également sous l'application de la loi sur les loyers.

B.43. La différence de traitement dénoncée est fondée sur un critère objectif, à savoir la forme - verbale ou écrite - sous laquelle le bail a été conclu.

Le traitement différent est justifié par l'objectif poursuivi, à savoir de contribuer à ce que les baux verbaux existants concernant les chambres d'étudiants soient mis par écrit dans les meilleurs délais (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2873/020, p. 45). En soumettant aux dispositions de la loi sur les baux d'habitation tous les baux verbaux pour lesquels la forme écrite est exigée, le législateur a cherché à protéger suffisamment les preneurs dans le cadre de ces baux, en évitant, entre autres, qu'ils ne se retrouvent devant un vide juridique. La mesure est pertinente pour atteindre cet objectif et n'est pas dénuée de justification raisonnable.

Le septième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours sous réserve de ce qui est mentionné en B.39.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 26 juin 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt