



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 59/2025
du 3 avril 2025
Numéro du rôle : 8285**

En cause : le recours en annulation des articles 19 et 20 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2024 « modifiant le Code bruxellois du Logement et le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue d'organiser l'enregistrement régional des baux d'habitation », introduit par le Conseil des ministres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

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 16 juillet 2024 et parvenue au greffe le 17 juillet 2024, le Conseil des ministres, assisté et représenté par Ann Lauwens, conseillère au SPF Finances, a introduit un recours en annulation des articles 19 et 20 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2024 « modifiant le Code bruxellois du Logement et le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue d'organiser l'enregistrement régional des baux d'habitation » (publiée au *Moniteur belge* du 2 mai 2024).

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me Vincent Letellier, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 29 janvier 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait

tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

En ce qui concerne le premier moyen

A.1.1. Le Conseil des ministres prend un premier moyen de la violation, par les articles 19 et 20 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2024 « modifiant le Code bruxellois du Logement et le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue d'organiser l'enregistrement régional des baux d'habitation » (ci-après : l'ordonnance du 25 avril 2024), de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, lu en combinaison avec l'article 6, § 1er, IV, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été complété par l'article 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, et avec l'article 170 de la Constitution. L'abrogation de l'obligation fédérale d'enregistrer un bail d'habitation constitue une violation de la compétence fédérale en matière de formalités d'enregistrement des baux d'habitation et de droits d'enregistrement sur ces baux. Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014, précitée, relative à la Sixième Réforme de l'État que la compétence régionale en matière de bail se limite aux aspects civils de l'enregistrement des baux.

À cet égard, le Conseil des ministres renvoie à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, dont il ressort que la compétence fédérale en matière de formalités d'enregistrement, qui est liée à la compétence en matière de droits d'enregistrement, n'a jamais été transférée aux régions. Les « pouvoirs implicites » ne permettent pas davantage l'adoption des dispositions attaquées, étant donné que celles-ci rendent impossible l'exercice de la compétence fédérale en matière de droits d'enregistrement. La circonstance qu'un taux zéro ou une exonération s'applique pour l'heure aux contrats concernés n'ébranle pas cette conclusion.

A.1.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rétorque que l'obligation d'enregistrement des baux d'habitation avait uniquement encore des conséquences civiles. Partant, cette obligation ne relevait plus des compétences fiscales fédérales. La Région de Bruxelles-Capitale s'est estimée tenue de mettre en place un enregistrement qui lui soit propre, étant donné que la plateforme fédérale existante ne comportait pas suffisamment d'informations et que celles-ci étaient incorrectes, de sorte qu'une politique du logement convenable était impraticable.

En ce qui concerne le second moyen

A.2.1. Le Conseil des ministres prend un second moyen de la violation, par les articles 19 et 20 de l'ordonnance du 25 avril 2024, du principe de proportionnalité et du principe de loyauté fédérale, contenu dans l'article 143, § 1er, de la Constitution. Les dispositions attaquées empêchent non seulement l'exercice de la compétence fédérale en matière de droits d'enregistrement, mais ont également des retombées négatives dans diverses autres matières où il est fait référence à l'obligation d'enregistrement fédérale, par exemple en ce qui concerne le taux de TVA réduit pour la démolition et la reconstruction. Il en découle des violations du principe d'égalité en matière fiscale à l'égard des contribuables. Le Conseil des ministres relève que les dispositions

attaquées compliquent également la gestion de la source de données authentiques MyRent. Enfin, faute de dispositions transitoires et de définitions claires, les dispositions attaquées sont vectrices d'insécurité pour les bailleurs.

A.2.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souligne qu'aucune modification n'a été apportée au délai imparti pour l'enregistrement des contrats de bail; les dispositions attaquées se contentent de supprimer l'obligation d'enregistrement fédérale. Il n'est selon lui pas démontré que l'exercice des compétences fédérales serait devenu impossible ou exagérément difficile. Le législateur fédéral peut tout bonnement renvoyer, au besoin, à l'enregistrement régional, ce qu'il aurait également dû faire pour le régime de la TVA en matière de démolition et de reconstruction. Enfin, l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale du 18 avril 2014 concernant la Structure de Coordination de l'information patrimoniale ne s'oppose en rien à ce qu'une région introduise elle-même un système d'enregistrement.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Le recours en annulation porte sur les articles 19 et 20 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2024 « modifiant le Code bruxellois du Logement et le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue d'organiser l'enregistrement régional des baux d'habitation » (ci-après : l'ordonnance du 25 avril 2024).

B.1.2. L'ordonnance du 25 avril 2024 vise en premier lieu à réglementer l'enregistrement des baux d'habitation (articles 9 à 18). Cet enregistrement consiste en l'inscription du bail dans un registre électronique à ce destiné du Service régional de l'enregistrement des baux (article 11).

Les travaux préparatoires expliquent ainsi l'introduction d'un registre propre à la Région de Bruxelles-Capitale :

« Si, dans un premier temps, il a été envisagé de constituer cette banque de données au travers de protocoles d'accord avec les institutions concernées, dont le Service public fédéral des Finances qui gère la plateforme MyRent sur laquelle les baux doivent actuellement être enregistrés, il faut aujourd'hui faire le constat que cette option de départ n'est pas satisfaisante, et ce pour au moins trois raisons. La première tient au fait que la plateforme MyRent ne contient pas toutes les données dont la Région doit pouvoir disposer pour mener ses propres politiques. La seconde raison est que les données récoltées par MyRent sont largement incomplètes et peu fiables. Enfin, troisième raison, se référer à cette source de données implique que la Région soit dépendante des décisions des autorités fédérales, que ce soit quant aux données collectées ou

concernant l'opérationnalisation de l'outil de collecte. Or, la Région doit avoir la maîtrise de l'instrument de collecte dont elle a besoin dans le cadre de l'exercice de ses compétences.

Il est donc proposé d'établir un régime d'enregistrement des baux qui serait propre à la Région de Bruxelles-Capitale, qui serait performant et qui répondrait aux besoins de la Région sans devoir passer par des protocoles d'accord avec l'État fédéral et sans être dépendant de la mise en œuvre technique de l'outil par un département ministériel de l'État fédéral – en l'occurrence, le SPF Finances » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2023-2024, A-850/1, p. 2).

B.1.3. Outre la création d'un registre propre pour les baux d'habitation, l'ordonnance du 25 avril 2024 modifie également le régime fédéral en matière d'enregistrement des baux d'habitation.

Les articles 19, 3°, et 32, 5°, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe déterminent les actes de location qui doivent être enregistrés (article 19) et les délais applicables pour ce faire (article 32). Ils disposent :

« Article 19. Doivent être enregistrés dans les délais fixés par l'article 32 :

[...]

3° *a)* les actes portant bail, sous-bail ou cession de bail d'immeubles ou de parties d'immeubles situés en Belgique, affectés exclusivement au logement d'une famille ou d'une personne seule;

b) les actes, autres que ceux visés sous *a)*, portant bail, sous-bail ou cession de bail d'immeubles ou de parties d'immeubles situés en Belgique;

[...] ».

« Article 32. Les délais pour la présentation à l'enregistrement des actes obligatoirement enregistrables sont :

[...]

5° de deux mois, pour les actes portant bail, sous-bail ou cession de bail visés à l'article 19, 3°, *a)*, et de quatre mois pour les actes portant bail, sous-bail ou cession de bail visés à l'article 19, 3°, *b)*;

[...] ».

Les articles 19 et 20 de l'ordonnance du 25 avril 2024 modifient respectivement les articles 19 et 32 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe. Les articles 19 et 20 de l'ordonnance du 25 avril 2024 disposent :

« Article 19. Dans le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, à l'article 19, le 3° est remplacé par ce qui suit :

‘ 3° les baux, sous-baux et cession de baux autres que ceux visés à l'article 228/1 du Code bruxellois du Logement; ’.

Article 20. Dans le même Code, à l'article 32, le 5° est remplacé par ce qui suit :

‘ 5° de quatre mois pour les actes portant bail, sous-bail ou cession de bail visés à l'article 19, 3° ; ’ ».

Il ressort de la lecture conjointe des deux versions linguistiques que le renvoi, dans le texte néerlandais de l'article 20, repose sur une erreur matérielle et, conformément au texte français, doit être interprété en ce sens qu'il est renvoyé non pas au Code du logement, mais au Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

B.1.4. Le législateur ordonnancier a pour objectif d'abroger, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'obligation d'enregistrer un bail d'habitation dans un registre à ce destiné de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale du Service public fédéral Finances. Selon lui, l'existence de deux obligations d'enregistrement parallèles pour les mêmes baux n'est pas souhaitable pour les bailleurs (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2023-2024, A-850/1, p. 4). L'abrogation de l'obligation d'enregistrement fédérale pour les baux concernés est, d'après le législateur ordonnancier, « nécessaire pour éviter d'exposer les bailleurs à une surcharge administrative » (*ibid.*, p. 13).

B.1.5. Quant au pouvoir d'abroger l'obligation d'enregistrement fédérale des baux d'habitation, les travaux préparatoires renvoient à la compétence régionale consistant à déterminer les effets civils de l'enregistrement (*ibid.*, p. 10). D'après le législateur

ordonnancier, il n'y a aucune incidence sur la compétence du législateur fédéral, étant donné que ce dernier aurait renoncé à lever l'impôt sur l'enregistrement des baux d'habitation :

« Comme il a été rappelé ci-avant, la nature fiscale de l'enregistrement des baux d'habitation a été supprimée mais la formalité maintenue, et même renforcée, pour protéger les droits des locataires et permettre de recueillir des données visant à permettre la mise en œuvre de politiques efficaces et cohérentes en matière de logement et en particulier en matière de loyers. En effet, conformément à l'article 161, 12° du Code, la formalité ne donne pas lieu à la perception d'un droit nul, elle est gratuite. Le législateur fédéral a donc renoncé à lever l'impôt sur l'enregistrement des baux d'habitation.

L'abrogation de la disposition protectrice des droits des locataires et permettant la récolte des données au niveau fédéral n'empiète en rien sur les compétences fiscales du législateur fédéral, puisqu'il les a délaissées » (*ibid.*, p. 12).

Quant au fond

B.2. Le premier moyen est pris de la violation, par les articles 19 et 20 de l'ordonnance du 25 avril 2024, de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, lu en combinaison avec l'article 6, § 1er, IV, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été complété par l'article 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, et avec l'article 170 de la Constitution. Le Conseil des ministres soutient que le législateur ordonnancier porte atteinte à la compétence fiscale du législateur fédéral en abrogeant l'obligation d'enregistrement fédérale des baux d'habitation.

B.3. Depuis le 1er juillet 2014, date d'entrée en vigueur de la loi spéciale du 6 janvier 2014, précitée, les régions sont compétentes pour les règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation, en vertu de l'article 6, § 1er, IV, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par l'article 15 de cette loi spéciale du 6 janvier 2014, et, pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

Il s'agit entre autres des règles suivantes :

« [Les] normes relatives au caractère écrit ou verbal du contrat de bail, les conditions de forme du contrat de bail, la date fixe et l'opposabilité du contrat de bail, la preuve du contrat de bail, la cession du bail et la sous-location, les baux des biens des mineurs (étant entendu que le statut civil du mineur continue à relever de la compétence fédérale), les droits et les obligations du bailleur, les droits et les obligations du preneur, l'état du bien loué, la rénovation, les réparations et la réalisation de travaux déterminés, l'obligation de garantie, les conséquences juridiques de la destruction du bien loué, la possibilité de changer la forme de la chose louée, les réparations urgentes, la garantie pour les voies de fait de tiers, la garantie pour les actions concernant la propriété du bien loué, la détermination du loyer, y compris la détermination de prix indicatifs, et l'adaptation du loyer au coût de la vie, la détermination des frais et charges imposés au preneur, la révision du loyer, des frais et des charges, le paiement d'indu, l'emploi de la chose louée par le preneur pour un autre usage que celui auquel elle a été destinée, l'état des lieux, la responsabilité pour dégradations et pertes, la responsabilité en cas d'incendie (étant entendu que les assurances et les règles générales concernant la responsabilité civile continuent à relever de la compétence fédérale), la durée du contrat de bail, la fin du contrat de bail, le congé relatif au contrat de bail, la reconduction du bail, la résolution du contrat de bail, la transmission du bien loué, l'éviction, l'indemnité en cas d'éviction, la garantie locative, l'ameublement de la chose louée, les droits et les obligations du sous-locataire, les réparations locatives ou de menu entretien dont le locataire est tenu, les meubles et le bail d'un immeuble meublé, la prorogation pour circonstances exceptionnelles, l'obligation de mentionner dans toute communication publique ou officielle concernant la mise en location d'un bien affecté à l'habitation, le montant du loyer demandé et des charges communes, les aspects civils de l'enregistrement du contrat de bail, l'obligation de rédiger pour chaque contrat de bail une annexe contenant une explication de certaines dispositions légales et le caractère d'ordre public, de droit impératif ou de droit supplétif des diverses dispositions » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 83-84).

B.4. Ainsi que l'observe la section de législation du Conseil d'État, la Région de Bruxelles-Capitale peut, sur la base de la compétence précitée, prévoir un système d'enregistrement des baux d'habitation qui lui soit propre, parallèlement à celui régi par le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, régler les conséquences civiles de l'enregistrement des baux d'habitation, et déterminer qui a accès au registre envisagé par le régime en projet (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2023-2024, A-850/1, p. 32). La compétence que l'article 6, § 1er, IV, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, attribue aux régions concernant la location de biens ou de parties de biens destinés à

l'habitation ne permet toutefois pas d'abroger le régime fédéral d'enregistrement des baux d'habitation dans le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

En effet, l'obligation d'enregistrement fédérale est une obligation fiscale que l'État a introduite sur le fondement de la compétence fiscale que lui attribue l'article 170, § 1er, de la Constitution. Les droits d'enregistrement auxquels donne lieu l'enregistrement du bail d'habitation dans le registre de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale ne sont pas des impôts régionaux au sens de l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. Par conséquent, il appartient à l'autorité fédérale de déterminer les actes juridiques qui sont assujettis à l'obligation d'enregistrement prévue dans le Code précité ainsi que le délai dans lequel il faut procéder à l'enregistrement.

Ainsi que l'a relevé la section de législation du Conseil d'État dans son avis, le fait que l'enregistrement soit pour l'heure gratuit, en vertu de l'article 161, 12°, b), du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, n'y change rien :

« En effet, il résulte uniquement de cette disposition qu'un taux zéro est appliqué à l'enregistrement des actes mentionnés à l'article 19, 3°, a), de ce Code. Cela n'affecte guère la nature de l'obligation d'enregistrement découlant de cette disposition : il s'agit bien d'une obligation fiscale, dont le non-respect peut être sanctionné conformément aux dispositions de ce code. En outre, il ne peut être exclu que le législateur fédéral modifie à l'avenir ce taux zéro » (*ibid.*, pp. 32-33).

B.5. Le premier moyen est fondé. Étant donné que l'examen du second moyen ne peut conduire à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de l'examiner.

Par ces motifs,

la Cour

annule les articles 19 et 20 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2024 « modifiant le Code bruxellois du Logement et le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue d'organiser l'enregistrement régional des baux d'habitation ».

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 3 avril 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen