

Numéro du rôle : 4250
Arrêt n° 84/2008 du 27 mai 2008

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 62 à 66 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, 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, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke 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 62 à 66 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (publiée au *Moniteur belge* du 28 décembre 2006, 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.

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 23 avril 2008 :

- ont comparu :

. Me P. Callebaut, 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 L. Lavrysen et J.-P. Snappe 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. *Les dispositions attaquées*

Le recours tend à l'annulation des articles 62 à 66 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (publiée au *Moniteur belge* du 28 décembre 2006, troisième édition). Les articles précités font partie du chapitre IV « Modifications du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, du Code des droits de timbre, du Code des droits de succession et du Code des taxes assimilées au timbre », section première « Droits d'enregistrement », sous-section première « Modifications au Code », de la loi-programme (I).

Les articles attaqués sont libellés comme suit :

« Art. 62. L'article 19, 3°, du [Code des droits d'enregistrement d'hypothèque et de greffe] est remplacé par la disposition suivante :

‘ 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 ’.

Art. 63. L'article 32, 5°, du même Code, modifié par les lois du 13 août 1947 et du 25 juin 1973, est remplacé par la disposition suivante :

‘ 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); ’

Art. 64. A l'article 35, alinéa 1er, du même Code, sont apportées les modifications suivantes :

1° dans le 6°, modifié par la loi du 14 avril 1965, l'arrêté royal du 12 décembre 1996 et la loi du 22 décembre 1988, les mots ‘, (b), ’ sont insérés entre les mots ‘ 3° ’ et les mots ‘ et 5° ’;

2° le 7°, abrogé par la loi du 10 juin 1997, est rétabli dans la rédaction suivante :

‘ 7° au bailleur pour les actes sous seing privé ou passés à l'étranger visés à l'article 19, 3°, a) ’.

Art. 65. L'article 159, 13°, du même Code, inséré par la loi du 10 avril 1991, est abrogé.

Art. 66. L'article 161 du même Code, modifié par la loi du 22 décembre 1998 est complété comme suit :

‘ 12° les actes portant bail, sous-bail ou cession de bail visés à l'article 19, 3°, a); ’ ».

III. *En droit*

- A -

A.1. Le recours en annulation a été introduit par quatre associations sans but lucratif, à savoir l'ASBL « Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires », l'ASBL « Eigenaarsbelang », l'ASBL « Koninklijk Algemeen Eigenaarsverbond » et l'ASBL « De Eigenaarsbond ». Les parties requérantes observent que les articles 62 à 66, attaqués, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 portent des dispositions concernant le régime des droits d'enregistrement applicable aux baux relatifs aux immeubles ou parties d'immeubles situés en Belgique, affectés exclusivement ou non exclusivement au logement d'une famille ou d'une personne seule. Elles soulignent en outre la façon incohérente et fragmentée dont des modifications importantes ont été apportées à la législation sur les baux à loyer.

A.2.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Les parties requérantes considèrent que les travaux préparatoires ne contiennent aucune justification raisonnable, objective et pertinente du traitement distinct des deux types de baux (d'une part, les baux d'immeubles affectés exclusivement au logement d'une famille ou d'une personne seule et, d'autre part, les autres baux), la première catégorie de baux étant soumise à un délai d'enregistrement plus court, de deux mois, l'obligation d'enregistrement incombant au bailleur et l'enregistrement étant gratuit, alors que pour la deuxième catégorie de baux, le délai d'enregistrement est de quatre mois, l'obligation d'enregistrement incombant aux parties contractantes et l'enregistrement étant soumis à un droit proportionnel.

A.2.2. Les parties requérantes font tout d'abord valoir qu'il s'agit de catégories de personnes comparables, à savoir des preneurs et bailleurs pourvoyant à la mise à disposition temporaire d'un bien immobilier.

Les parties requérantes considèrent ensuite que le critère « affecté exclusivement au logement » qui est utilisé pour le traitement distinct n'est pas pertinent, de sorte qu'il existe une différence de traitement injustifiée entre deux types de baux.

En outre, une discrimination injustifiée est créée entre les baux d'immeubles qui sont exclusivement affectés au logement d'une famille ou d'une personne seule et les baux d'immeubles qui sont principalement affectés au logement mais sont accessoirement affectés à la fonction ou à l'activité du preneur. De ce fait, les baux qui tombent dans le champ d'application de la loi sur les baux d'habitation relèvent tantôt du régime appliqué à la première catégorie et tantôt de celui qui est appliqué à la seconde catégorie de baux.

Le régime distinct vise à mieux protéger les locataires, étant donné que l'accomplissement de la formalité de l'enregistrement donne date certaine au contrat de bail et qu'à partir de cette date, le locataire est protégé de toute expulsion, lorsque le bien loué est vendu à un tiers. Selon les parties requérantes, le législateur ne justifie pas pourquoi une protection comparable n'est pas instaurée en faveur de la seconde catégorie de baux.

A.3. Le Conseil des ministres considère tout d'abord que le recours en annulation introduit doit être rejeté comme non fondé, parce que les parties requérantes omettent de démontrer en quoi consiste le caractère discriminatoire de la disposition attaquée.

A.4.1. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres objecte que les catégories comparées dans le moyen unique ne sont pas celles des preneurs et des bailleurs mais les différentes législations relatives aux baux, en particulier la loi sur les baux d'habitation, d'une part, et le reste de la législation en matière de baux (le droit commun, les baux commerciaux et la loi sur le bail à ferme), d'autre part. Compte tenu des différences particulièrement nombreuses entre la législation sur les baux d'habitation, sur les baux commerciaux et sur le bail à ferme, le Conseil des ministres considère que les catégories évoquées ne sont pas suffisamment comparables.

A.4.2. Le Conseil des ministres fait valoir ensuite qu'en réalité, les parties requérantes ne critiquent pas la réglementation applicable à la première catégorie de baux mais bien l'absence d'une réglementation identique pour les autres sortes de baux. Il appartient toutefois au législateur de décider si une mesure doit ou non être instaurée pour les autres sortes de baux. En outre, les parties requérantes critiquent le fait qu'une modification déterminée n'ait pas été apportée à la loi, ce qui ne peut être attaqué valablement devant la Cour.

A.4.3. Le Conseil des ministres considère également que le critère de distinction utilisé par le législateur est objectif : à savoir le fait que l'immeuble ou la partie d'immeuble visé, situé en Belgique, est affecté exclusivement ou non au logement d'une famille ou d'une personne seule. Ce critère n'est nullement arbitraire.

A.4.4. Le Conseil des ministres juge ensuite que l'objectif du législateur est licite. En effet, le but est que les preneurs de biens immobiliers exclusivement affectés au logement soient mieux protégés contre l'expulsion lorsque le bailleur vend le bien loué à un tiers.

A.4.5. Le Conseil des ministres souligne, pour terminer, que les dispositions attaquées n'ont pas d'effets négatifs disproportionnés. Les preneurs ne sauraient subir des effets négatifs disproportionnés du fait des nouvelles dispositions, étant donné que celles-ci ont été adoptées en leur faveur. Les bailleurs ne semblent pas non plus être traités défavorablement. On peut constater que l'obligation d'enregistrement du bail est imposée au bailleur, conjointement ou non avec le preneur. En fait, l'obligation gratuite imposée au bailleur ne se trouve pas alourdie lorsque le preneur est exonéré de l'obligation d'enregistrement. De même, l'abrégement du délai de quatre à deux mois ne peut pas non plus être considéré comme déraisonnablement préjudiciable.

A.5. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soulignent que les dispositions attaquées ont des effets préjudiciables disproportionnés pour les bailleurs d'immeubles. En effet, seul le bailleur doit faire enregistrer la convention et ceci dans les deux mois. A cet égard, un élément permettant

d'apprécier le caractère disproportionné de la mesure attaquée est l'absence d'une obligation identique pour les parties aux autres conventions de bail.

A.6.1. Le Conseil des ministres constate qu'il résulte de la *ratio legis* de la loi sur les baux d'habitation que les différences entre les diverses sortes de baux sont à ce point nombreuses et importantes que les parties à ces différentes sortes de contrats ne peuvent pas être comparées à tous les coups et qu'on ne saurait conclure à la violation des articles 10 et 11 de la Constitution purement et simplement parce que ces parties n'ont pas les mêmes droits et obligations.

A.6.2. La distinction opérée par le législateur est, selon le Conseil des ministres, indubitablement justifiée, compte tenu des différences objectives et pertinentes entre les catégories respectives, et elle ne peut pas être considérée comme disproportionnée à l'objectif poursuivi.

- B -

B.1.1. Les dispositions attaquées font partie du chapitre IV « Modifications du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, du Code des droits de timbre, du Code des droits de succession et du Code des taxes assimilées au timbre », section première « Droits d'enregistrement », sous-section première « Modifications au Code », de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

Les dispositions attaquées opèrent une distinction entre deux types de baux, à savoir les baux relatifs aux immeubles qui sont exclusivement affectés au logement d'une famille ou d'une personne seule et les autres baux, auxquels s'appliquent des régimes différents en matière d'obligation, de délai et de frais d'enregistrement.

B.1.2. Pour le premier type de bail, le délai d'enregistrement est de deux mois (article 63 de la loi-programme (I)), l'obligation d'enregistrement incombe au bailleur (article 64, 2°, de la loi-programme (I)) et l'enregistrement est gratuit (article 66 de la loi-programme (I)). Pour le second type de bail, le délai d'enregistrement est de quatre mois (article 63 de la loi-programme (I)), l'obligation d'enregistrement incombe aux parties au contrat (article 64, 1°, de la loi-programme (I)) et l'enregistrement est soumis à un droit proportionnel (article 65 de la loi-programme (I)).

B.2. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, parce que les dispositions attaquées instaurent des régimes différents en matière de délai, d'obligation et de frais d'enregistrement, d'une part, pour les baux relatifs aux immeubles qui sont affectés exclusivement au logement d'une famille ou d'une personne seule et, d'autre part, pour les autres baux ou pour les baux relatifs aux immeubles qui sont principalement destinés au logement mais accessoirement à la fonction ou à l'activité exercée par le preneur. Selon les parties requérantes, il n'existe pas de justification raisonnable, objective et pertinente à cette double différence de traitement.

B.3.1. Le Conseil des ministres fait valoir que les catégories comparées dans le moyen ne sont pas celles des preneurs et des bailleurs mais les différentes législations relatives aux baux, en particulier la loi sur les baux d'habitation du 20 février 1991, d'une part, et le reste de la législation en matière de locations (droit commun, loi sur les baux commerciaux, loi sur le bail à ferme), d'autre part.

Compte tenu des différences particulièrement nombreuses entre les différentes législations sur les baux, le Conseil des ministres considère que les catégories évoquées ne sont pas comparables.

B.3.2. Bien que la législation sur les baux d'habitation, d'une part, et la législation de droit commun sur le bail, la législation sur le bail commercial et la législation sur le bail à ferme, d'autre part, soient soumises à des règles différentes en ce qui concerne, notamment, les formalités, les droits et les devoirs des parties, les possibilités et les délais de congé, les différentes catégories de personnes concernées par ces baux peuvent être comparées en matière d'obligation, de délai et de frais d'enregistrement.

B.3.3. L'exception est rejetée.

B.4. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur a voulu accroître le nombre de baux présentés à l'enregistrement et offrir ainsi une meilleure protection aux preneurs. En effet, l'accomplissement de l'obligation d'enregistrement donne au bail date certaine. A partir de cette date, le preneur est protégé contre l'expulsion, lorsque le bailleur vend à un tiers le bien loué.

« Le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe impose déjà actuellement, tant au propriétaire, qu'au locataire, l'obligation de présenter le contrat de bail à l'enregistrement. Dans la pratique, il semble que les locataires ne sont pas toujours au courant de cette obligation fiscale pas plus que de l'avantage qui en découle pour eux sur le plan de la protection contre l'expulsion par le nouveau propriétaire lors de la vente de l'habitation.

C'est pourquoi le gouvernement a décidé désormais d'imposer, du moins en ce qui concerne les biens immeubles affectés exclusivement à l'habitation, l'obligation de présentation à la formalité de l'enregistrement aux bailleurs qui, normalement, sont bien au courant de cette obligation fiscale.

[...]

Pour les autres contrats de bail (bail commercial, fermage, location d'espaces industriels, location mixte, ...) rien ne change » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2773/001, p. 54).

B.5.1. La différence de traitement en cause repose sur un critère objectif, à savoir la circonstance que le bien immeuble loué est exclusivement affecté au logement d'une famille ou d'une personne seule.

B.5.2. Le critère utilisé est pertinent pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur.

En ce qui concerne l'obligation d'enregistrement, le fait que la date certaine offre une meilleure protection au preneur est à première vue contradictoire avec l'obligation d'enregistrement imposée au bailleur. Il convient toutefois d'observer que les statuts des diverses ASBL requérantes montrent que celles-ci ont précisément pour mission d'informer les bailleurs au sujet des obligations qui leur incombent et que les bailleurs vont s'organiser professionnellement bien plus vite que les preneurs. A la différence des preneurs de baux commerciaux ou de baux à ferme, les preneurs visés par la loi sur les baux d'habitation ne sont pas des preneurs « professionnels » et ne seront dès lors souvent pas au fait des obligations qui leur incombent, parmi lesquelles les obligations d'enregistrement. La circonstance que l'obligation d'enregistrement incombe désormais au seul bailleur n'est pas de nature à priver la mesure de son caractère proportionné, parce que rien ne change en fait pour le bailleur, dès lors qu'il était déjà tenu précédemment, fût-ce ensemble avec le preneur, de procéder à l'enregistrement. Qui plus est, la modification législative a rendu l'enregistrement du bail gratuit.

En ce qui concerne le délai d'enregistrement, il convient d'observer qu'un délai de deux mois, au lieu de quatre, n'est pas non plus de nature à ôter à la disposition attaquée son caractère proportionné. L'abrégement de ce délai ne joue pas seulement en faveur du preneur, qui est dès ce moment mieux protégé en cas de vente du bien loué, mais aussi en faveur du bailleur, qui bénéficie à partir de ce moment de la protection prévue par la loi sur les baux à loyer en matière de possibilités de congé (article 3, § 5, de la loi sur les baux d'habitation).

B.6. Le moyen unique n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 27 mai 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt