

Numéro du rôle : 4326
Arrêt n° 130/2008 du 1er septembre 2008

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 10, § 1er, alinéa 4, du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil, tel que cet article a été remplacé par l'article 103 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), introduit par la SA « ING Belgique » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Moerman et E. Derycke, 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 7 novembre 2007 et parvenue au greffe le 8 novembre 2007, un recours en annulation de l'article 10, § 1er, alinéa 4, du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil, tel que cet article a été remplacé par l'article 103 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 la SA « ING Belgique », dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, avenue Marnix 24, la SA « KBC Banque », dont le siège est établi à 1080 Bruxelles, avenue du Port 2, la SA « Fortis Banque », dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue Montagne du Parc 3, et la SA « Dexia Banque Belgique », dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, boulevard Pacheco 44.

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 19 juin 2008 :

- ont comparu :

. Me F. Judo, qui comparaisait également *loco* Me D. Lindemans, avocats au barreau de Bruxelles, 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 E. Derycke et R. Henneuse 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 -

*Quant au premier moyen*

A.1.1. Le premier moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution. Il comporte deux branches.

Dans la première branche, les parties requérantes dénoncent le fait que la disposition attaquée s'applique à tous les baux, sans aucune distinction en fonction de la situation financière des parties concernées : traiter de la même manière les preneurs solvables et non solvables ne permet nullement d'atteindre le but poursuivi par le législateur, qui est d'empêcher que le dépôt d'une garantie locative constitue un « obstacle insurmontable » à la

conclusion d'un bail. Il n'est pas plus justifié de traiter tous les bailleurs de manière égale, étant donné qu'il n'est pas possible pour les banques de lutter contre les abus de certains bailleurs. Ce traitement égal de catégories fondamentalement différentes ne repose pas sur un critère de distinction pertinent.

Selon les parties requérantes, il n'existerait pas de droit exécutoire à obtenir des banques la constitution d'une garantie bancaire : seulement, la banque ne pourra pas invoquer l'insolvabilité du preneur. La disposition attaquée ne règle rien quant aux frais afférents à la garantie bancaire, de sorte que rien n'empêche de faire dépendre ces frais de la solvabilité du preneur.

Les parties requérantes observent encore que la disposition attaquée prévoit expressément que la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation n'est pas applicable à l'hypothèse prévue par cette disposition. Normalement, cette loi aurait dû s'appliquer, étant donné qu'en l'espèce, il s'agit plutôt d'une forme d'octroi de crédit que de l'octroi d'une garantie bancaire proprement dite. La mesure attaquée prive les personnes dont la solvabilité est limitée de la protection dont elles auraient pu bénéficier en vertu de l'article 15 de la loi précitée relative au crédit à la consommation.

A.1.2. Dans la seconde branche du premier moyen, les parties requérantes soutiennent qu'il n'existe pas de justification objective et raisonnable à la différence de traitement entre les prestataires de garantie locative : seules les banques, en tant que prestataires de garantie locative par le biais d'une garantie bancaire, sont soumises à l'obligation d'octroyer cette garantie, tandis que cette obligation ne s'applique pas aux autres prestataires de garantie locative. En outre, la garantie s'élève à trois mois de loyer, tandis qu'elle ne s'élève qu'à deux mois de loyer lorsque le preneur opte pour un compte individualisé.

A.2.1. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes ne démontrent pas que la différence de traitement attaquée ou l'égalité de traitement attaquée auraient pour elles des conséquences préjudiciables disproportionnées. L'avis remis par la section de législation du Conseil d'Etat et les observations faites par le service d'évaluation de la législation du Sénat auxquels les parties requérantes renvoient ne permettent nullement de déduire que la disposition attaquée violerait les normes de référence citées dans les moyens.

A.2.2. Le Conseil des ministres estime que la disposition attaquée doit être appliquée à tous les preneurs et bailleurs concernés, étant donné que l'obligation de constituer une garantie locative découle de la loi relative aux baux à loyer elle-même. Le traitement égal des preneurs et des bailleurs est donc parfaitement justifié.

En ce qui concerne l'inapplication de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, le Conseil des ministres affirme que cette mesure permet aux preneurs d'obtenir plus facilement une garantie de trois mois. Cela ne porte pas préjudice aux parties requérantes. En effet, la disposition attaquée prévoit certaines garanties. En outre, les montants qui sont versés auprès des institutions financières ne produisent aucun intérêt en faveur du preneur tant que le montant garanti n'est pas à nouveau reconstitué. Ainsi, le risque couru par la banque est normalement couvert.

Le fait que la garantie locative s'élève à trois mois de loyer dans le cas d'une garantie bancaire, alors qu'elle ne s'élève qu'à deux mois de loyer lorsque le preneur opte pour un compte individualisé, est justifié par la situation différente des preneurs. Les preneurs qui peuvent constituer une garantie au moyen de leurs propres ressources ne doivent payer – outre le premier mois de loyer – que deux mois de loyer, étant donné qu'il est apparu qu'il était trop difficile pour de nombreux preneurs de verser plus de trois mois de loyer en une seule fois. La situation des preneurs qui font appel à une garantie bancaire est complètement différente, étant donné qu'ils peuvent constituer la garantie locative au moyen de versements mensuels. Dans ce cas, une protection supplémentaire n'est pas nécessaire et le montant maximum de la garantie locative peut être maintenu à trois mois.

La circonstance que seules les institutions financières et non les autres prestataires de garantie tombent sous l'application de la disposition attaquée est liée, selon le Conseil des ministres, à l'obligation pour le preneur de posséder un compte auprès de l'institution financière qui lui octroie la garantie.

*Quant au second moyen*

A.3. Le second moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de droit de la liberté contractuelle, qui découle de la liberté de commerce et d'industrie.

En effet, la disposition attaquée fait naître pour les parties requérantes une obligation (partielle) de contracter : la faculté des banques de ne pas contracter avec des preneurs est limitée. Un des motifs de refus en principe pertinent, comme une solvabilité trop faible, a été expressément exclu par le législateur. Il est ainsi porté atteinte au principe de la liberté de contracter.

Dans d'autres cas pour lesquels le législateur a institué une obligation de contracter, des mesures d'accompagnement ont été prévues : soit par une intervention publique (par exemple en faveur des mutualités dans le cadre du droit de la sécurité sociale), soit en permettant de compenser le risque accru par des primes plus élevées (en droit des assurances).

En établissant une distinction entre une forme de crédit - à savoir la « garantie bancaire » en garantie d'un bail - et toutes les autres formes de crédit (à la consommation), le législateur a instauré une différence de traitement discriminatoire. Cette discrimination est d'autant plus évidente, selon les parties requérantes, que la disposition attaquée ne concerne que des produits bancaires, à l'exclusion des produits d'autres acteurs, tels que le secteur des assurances ou les bailleurs eux-mêmes, si ceux-ci développaient des activités similaires.

En outre, la disposition attaquée conduit à une différence de traitement inacceptable entre les organismes de crédit qui proposent ce genre de garanties bancaires et les organismes de crédit qui proposent d'autres formes de crédit à la consommation. En effet, la disposition attaquée a des conséquences sur la position de risque des organismes de crédit de la première catégorie, qui devront faire face à un risque de crédit accru et qui devront constituer des réserves à cette fin. En ce sens, la disposition attaquée viole également l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme : les banques qui proposent ce genre de garanties bancaires sont contraintes d'exercer leur droit de propriété d'une manière déterminée, notamment en constituant des réserves supplémentaires, sans que la disposition attaquée serve un objectif d'intérêt général, pour ne rien dire de l'existence d'un lien de proportionnalité avec le but poursuivi. Par ailleurs, les banques n'ont à leur disposition aucun instrument pour se protéger des actes frauduleux de preneurs ou de bailleurs de mauvaise foi.

A.4. Selon le Conseil des ministres, les catégories de personnes visées dans le second moyen ne sont pas suffisamment comparables : celles qui offrent des services dans le secteur des assurances et de la sécurité sociale ne peuvent être comparées aux institutions financières mentionnées dans la disposition attaquée.

En outre, les parties requérantes ne démontrent pas que la mesure attaquée comporterait des effets préjudiciables qui seraient disproportionnés. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard à son exposé concernant le premier moyen, en particulier aux mécanismes de protection qui ont été instaurés par la mesure attaquée elle-même et à la circonstance que les montants qui sont versés auprès d'institutions financières ne produisent aucun intérêt en faveur du preneur tant que le montant garanti n'a pas été reconstitué, de sorte que le risque couru par la banque est couvert.

A.5. Selon les parties requérantes, l'exception de non-comparabilité soulevée par le Conseil des ministres est formulée en termes tellement vagues qu'elle ne peut être prise en considération. Par ailleurs, la première partie requérante entre autres est également active dans le secteur des assurances.

Le fait que les montants versés ne produisent aucun intérêt en faveur du preneur ne constitue pas, contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, une couverture suffisante du risque que court la banque, étant donné qu'il ressort de la pratique que de nombreux preneurs ne parviennent pas à respecter leur obligation de reconstitution. L'argument selon lequel une telle situation ne poserait aucun problème, puisque, dans un tel cas, le solde intégral peut être recouvré, ne peut pas non plus être retenu, étant donné que certains preneurs ne disposent pas des moyens nécessaires à cet effet.

- B -

B.1. Le recours en annulation est introduit contre l'article 103 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), en ce qu'il remplace l'article 10, § 1er, alinéa 4, du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil.

Cet article dispose :

« [...]

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.

[...] ».

*Quant à la première branche du premier moyen*

B.2. 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 que la disposition attaquée s'applique

à tous les baux, sans la moindre distinction en fonction de la situation financière des parties concernées : en traitant de la même manière les preneurs solvables et les preneurs non solvables, le but poursuivi par le législateur - empêcher que la constitution d'une garantie locative constitue un « obstacle insurmontable » à la conclusion d'un bail - ne pourrait aucunement être atteint. Il ne serait pas davantage justifié que tous les bailleurs soient traités de manière égale, puisque les banques n'ont pas la possibilité de lutter contre les abus commis par certains bailleurs. Ce traitement égal de catégories fondamentalement différentes ne se fonderait pas sur un critère de distinction pertinent.

En outre, les parties requérantes critiquent le fait que l'application de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation est explicitement exclue par la disposition attaquée.

B.3. 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 domicilient 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 contre-garantir les banques pour certaines catégories de locataires » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2873/020, 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).

En ce qui concerne la garantie bancaire attaquée en l'espèce, l'exposé des motifs mentionne :

« La seconde formule réside en l'étalement du montant de la garantie locative auprès d'une institution bancaire qui sera obligée de garantir automatiquement le montant total de la garantie, dès la conclusion du contrat de bail. La banque ne pourra en aucun [cas] refuser cette garantie bancaire pour des raisons liées à l'état de solvabilité du preneur. Dans ce cas de figure, il sera demandé l'équivalent de 3 mois de loyer.

Le preneur devra impérativement faire cette demande de garantie bancaire auprès de l'institution financière dans laquelle il dispose d'un compte bancaire sur lequel sont versés ses revenus professionnels ou de remplacement.

Le preneur reconstituera le montant dû en 36 mois s'il s'agit d'un contrat de bail 'standard' pour la loi de 1991 (soit un contrat de bail de 9 ans). S'il s'agit d'un bail de 3 ans ou moins, le nombre de mensualités sera équivalent à la durée du contrat de bail.

En tous les cas, cette reconstitution se fera sans intérêts débiteurs ou créditeurs et par montant identique chaque mois. Ceci permettra - entre autres - à la banque de capitaliser sur les mensualités perçues. Par ailleurs, des intérêts créditeurs seront dus par la banque à partir du moment où la totalité de la somme est remboursée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2873/001, pp. 77-78).

B.4. La possibilité, instaurée par le législateur, de constituer la garantie locative à l'aide 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, en tant que telle, à garantir le droit à un logement décent.

B.5.1. Selon les parties requérantes, le traitement égal des preneurs solvables et non solvables ne pourrait réaliser le but poursuivi par le législateur.

B.5.2. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.3 qu'en ce qui concerne la garantie locative, le législateur vise à traiter tous les preneurs de manière égale, sans établir de distinction en fonction de leur capacité financière. Le fait que le candidat-preneur « se trouve dans une situation précaire » et les « raisons liées à la solvabilité du locataire » ne peuvent être pris en compte pour refuser une garantie bancaire.

Dès lors que la disposition attaquée vise à favoriser l'accès au marché locatif et cadre donc avec le droit à un logement décent, la mesure qui s'applique à tous les preneurs, quelle que soit leur situation financière, est pertinente pour atteindre ce but. L'objectif ne saurait être réalisé si les candidats-preneurs jugés non solvables étaient exclus de l'octroi de la garantie bancaire litigieuse.

B.6.1. Selon les parties requérantes, la mesure contestée traiterait à tort de la même façon tous les bailleurs, puisque les banques n'ont pas la possibilité de lutter contre les abus commis par certains bailleurs.

B.6.2. 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.

La simple affirmation que les banques ne disposeraient pas de la possibilité de lutter contre les abus commis par certains bailleurs ne permet pas à la Cour d'examiner en quoi la disposition attaquée violerait le principe d'égalité et de non-discrimination. Rien n'empêche du reste les parties requérantes de refuser leur collaboration à des actes qui seraient fondés sur des abus.

Le premier moyen, en sa première branche, est irrecevable sur ce point.

B.7.1. Les parties requérantes dénoncent encore le fait que l'application de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation est explicitement exclue par la disposition attaquée.

B.7.2. L'objectif spécifique en vue duquel est fournie cette forme particulière d'octroi de crédit qu'est la garantie bancaire, et qui est rappelé en B.4, justifie raisonnablement l'exclusion de l'application de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation.

B.8.1. La Cour doit encore examiner si l'exécution de la mesure attaquée entraîne pour les parties requérantes des effets préjudiciables disproportionnés.

B.8.2. La disposition attaquée comprend elle-même des mesures qui visent à limiter les éventuels effets préjudiciables pour les institutions financières concernées : l'institution financière qui accorde la garantie bancaire doit être celle auprès de laquelle le preneur dispose du compte bancaire sur lequel sont versés ses revenus professionnels ou de remplacement. Si le preneur ne verse plus ces revenus dans cette institution, cette dernière peut réclamer la reconstitution intégrale et immédiate de la garantie.

En outre, les montants que le preneur verse à l'institution financière ne procurent pas d'intérêts jusqu'à ce que la garantie soit totalement constituée.

Enfin, même si la disposition attaquée ne semble pas exclure que les institutions financières concernées imputent des frais pour l'octroi d'une garantie bancaire, ce qui pourrait être déduit du silence du législateur sur ce point, il serait toutefois contraire à la loi que ces frais ne soient pas proportionnés à la nature de l'opération, ce qu'il appartient, le cas échéant, au juge de vérifier.

B.8.3. En outre, les préjudices éventuels pour les institutions financières concernées sont sans mesure avec le but poursuivi par le législateur, mentionné en B.4.

B.9. Le premier moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

*Quant à la deuxième branche du premier moyen*

B.10. Dans la deuxième branche du premier moyen, les parties requérantes dénoncent le fait qu'il n'existe pas de justification objective et raisonnable à la différence de traitement entre les prestataires de garantie locative : seules les banques, en tant que prestataires de garantie locative sous forme de garantie bancaire, sont soumises à l'obligation d'octroyer cette garantie, alors que cette obligation ne s'applique pas aux autres prestataires de garantie

locative. En outre, la garantie équivaut à trois mois de loyer, alors qu'elle ne s'élève qu'à deux mois de loyer lorsque le preneur opte pour un compte individualisé.

B.11. La garantie bancaire peut être considérée comme une forme particulière d'octroi de crédit, fournie en règle générale par les institutions financières. Le législateur pouvait dès lors raisonnablement postuler que seule cette catégorie d'institutions devait être soumise à l'application de la disposition attaquée.

En outre, la disposition litigieuse prévoit l'obligation que l'institution financière qui octroie la garantie bancaire soit celle auprès de laquelle le preneur dispose du compte bancaire sur lequel sont versés ses revenus professionnels ou de remplacement, de sorte qu'il est raisonnablement justifié que la mesure contestée soit applicable aux seules institutions financières.

B.12. Les parties requérantes critiquent le fait que la disposition attaquée prévoit une garantie locative de trois mois, alors que cette garantie n'est que de deux mois lorsque le preneur opte en faveur d'un compte individualisé.

B.13.1. 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.13.2. Le régime de garantie locative prévu à l'article 103 de la loi du 25 avril 2007 est fondé, selon les travaux préparatoires cités, sur le fait qu'une garantie locative de deux mois de loyer peut suffire à couvrir les dommages 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.13.3. La limitation de la garantie locative à deux mois de loyer, en cas de versement de celle-ci 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 du

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 sous forme de 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 visant à garantir le droit à un logement décent et du constat, en B.13.2, 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 opté en faveur de l'établissement d'une garantie locative par versement sur un compte individualisé.

B.14. Le premier moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

*Quant au second moyen*

B.15. Le second moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de droit de la liberté contractuelle, qui découle de la liberté de commerce et d'industrie. La mesure litigieuse impliquerait, pour les parties requérantes, une obligation de contracter, sans que cela soit compensé d'une quelconque manière, comme c'est le cas dans le secteur des assurances et de la sécurité sociale.

B.16.1. Selon le Conseil des ministres, les catégories de personnes ou d'institutions visées dans le second moyen ne sont pas suffisamment comparables : celles qui offrent des services dans le secteur des assurances et de la sécurité sociale ne sauraient être comparées aux institutions financières mentionnées dans la disposition attaquée.

B.16.2. Dès lors que les parties requérantes dénoncent le fait qu'une compensation est prévue dans un cas et non dans l'autre lorsque le législateur instaure une obligation de

contracter, les institutions financières sont comparables, sur ce point, au secteur des assurances et à celui de la sécurité sociale.

L'exception est rejetée.

B.17. En ce qui concerne la violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention précitée, les parties requérantes soulignent que la mesure attaquée oblige les banques concernées à exercer leur droit de propriété d'une manière déterminée, à savoir en constituant des réserves supplémentaires pour couvrir le risque de crédit accru.

B.18. A supposer que la disposition 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 d'habitation occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques des sociétés modernes; sauf lorsque cette réglementation peut causer, 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, *McCann* 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 estimer que la réglementation antérieure, qui ne prévoyait pas l'obligation telle qu'elle est prescrite par la mesure attaquée, ne répondait pas de façon satisfaisante à son objectif d'améliorer l'accès des preneurs au marché locatif et de garantir le droit à un logement décent et qu'afin de mieux réaliser cet objectif, il convenait d'introduire la mesure attaquée.

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

B.19. Les parties requérantes allèguent encore la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention précitée et avec le principe général de droit de la liberté contractuelle, qui découle de la liberté de commerce et d'industrie, en ce que les banques verraient limitée leur faculté de ne pas contracter.

B.20.1. En ce qui concerne la violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention précitée, il est exposé en B.18 que la mesure attaquée ne porte pas atteinte de manière injustifiée au droit de propriété des parties requérantes.

B.20.2. En ce qui concerne la violation de la liberté de commerce et d'industrie, il y a lieu d'observer que cette liberté ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Elle ne serait violée que si elle était limitée sans nécessité et de manière manifestement disproportionnée au but poursuivi.

Lors de l'examen de la première branche du premier moyen, il est apparu que la mesure attaquée était raisonnablement justifiée et qu'elle n'était pas manifestement disproportionnée au but poursuivi.

B.21. Le second moyen 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 1er septembre 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt