

Le projet de décret ne fait aucune référence à la non-indexation des salaires. L'écueil de la discrimination a été évité car il s'agit d'une mesure relative au pouvoir d'achat » (*ibid.*, p. 4; voy. aussi *ibid.*, pp. 5-6).

« La mesure qui vous est présentée aujourd'hui vise à aider les locataires, les jeunes et les plus démunis qui ont un bail en cours et ayant du mal à joindre les deux bouts. Suite aux transferts de compétences de la matière du bail locatif, le Gouvernement wallon a souhaité prendre une mesure à caractère social visant à favoriser le pouvoir d'achat de l'ensemble des locataires dont les baux sont en cours » (Parlement Wallon, CRI, 2015-2016, n° 12, séance plénière du 2 mars 2016, p. 7).

B.8.1. Le décret attaqué opère un « saut d'index » des loyers pour les baux de résidence principale en cours au 1er avril 2016. En vertu de cette disposition, l'indice pris en compte dans la formule d'indexation des loyers est, jusqu'à l'échéance du contrat, l'indice applicable à la « date d'anniversaire précédent », soit douze mois auparavant.

Le décret attaqué a pour conséquence de retarder l'indexation des loyers pour tous les baux de résidence principale en cours au 1er avril 2016, créant ainsi un décalage d'un an dans l'indexation des loyers. De la sorte, la formule d'indexation des loyers est, à chaque date anniversaire du bail dès le 1er avril 2016, limitée par le décret attaqué jusqu'à l'échéance du contrat de bail de résidence principale.

B.8.2. En retardant de la sorte l'indexation des loyers, la disposition attaquée déroge au mécanisme d'indexation prévu dans l'article 6, alinéas 1er et 2, du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil, tel qu'il a été inséré par la loi relative aux baux à loyer, l'article 6 précité précisant, pour les baux de résidence principale, le principe d'indexation prévu de manière générale pour les baux de biens immeubles dans l'article 1728*bis* du Code civil.

B.9.1. L'article 1728*bis* du Code civil, qui fait partie de la section 1ère (« Dispositions générales relatives aux baux des biens immeubles ») du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil, a été inséré par l'article 1er de la loi du 29 décembre 1983 « relative aux contrats

de louage de biens immeubles », puis modifié par les articles 5 et 13, § 1er, 2°, de la loi du 20 février 1991, par l'article 16 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 « portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays », confirmé par l'article 90 de la loi du 30 mars 1994 « portant des dispositions sociales », et par l'article 3 de la loi du 13 avril 1997, et dispose :

« § 1er. Si une adaptation du loyer au coût de la vie a été convenue, elle ne peut être appliquée qu'une fois par année de location et au plus tôt au jour anniversaire de l'entrée en vigueur du bail. Cette adaptation est faite sur base des fluctuations de l'indice des prix à la consommation.

Le loyer adapté ne peut dépasser le montant qui résulte de la formule suivante : loyer de base multiplié par le nouvel indice et divisé par l'indice de départ.

Le loyer de base est le loyer qui résulte de la convention ou d'un jugement, à l'exclusion de tous frais et charges quelconques expressément laissés à charge du locataire par le bail.

Le nouvel indice est l'indice calculé et désigné à cet effet du mois qui précède celui de l'anniversaire de l'entrée en vigueur du bail.

L'indice de base est l'indice des prix à la consommation du mois précédant le mois pendant lequel la convention a été conclue.

Pour les conventions conclues à partir du 1er février 1994, l'indice de base est toutefois l'indice calculé et nommé à cet effet du mois précédant le mois pendant lequel la convention a été conclue.

§ 2. Les dispositions contractuelles dont l'effet excéderait l'adaptation prévue au présent article sont réductibles à celle-ci ».

B.9.2.1. Les travaux préparatoires de la loi du 29 décembre 1983 « relative aux contrats de louage de biens immeubles », dont l'article 1er a inséré l'article 1728*bis* du Code civil, indiquent, en ce qui concerne le mécanisme d'indexation des loyers :

« Selon la règle générale qui a été adoptée, le loyer ne peut être adapté qu'une fois par année de location, et au plus tôt le jour anniversaire de l'entrée en vigueur du bail. Le loyer adapté ne peut être supérieur au loyer de base multiplié par le nouvel indice et divisé par l'indice de départ. Ceci implique que les parties peuvent utiliser une autre formule, pourvu

cependant que le montant du loyer ne dépasse pas celui résultant de l'application de la formule légale.

Pour être visée par la disposition, la clause prévoyant l'adaptation du loyer doit se référer au coût de la vie et non à un critère qui, tout en tenant compte d'un élément éventuellement en rapport avec le coût de la vie, ne prétend pas représenter celui-ci. Ainsi, par exemple, l'adaptation du loyer en fonction de l'évolution du chiffre d'affaires ou des revenus du preneur, n'est pas visée par la disposition, bien que cette évolution ne soit pas sans rapport avec l'évolution du coût de la vie » (*Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n° 807/9, p. 3; voy. aussi *Doc. parl.*, Sénat, 1982-1983, n° 556/1, p. 3; *Doc. parl.*, Sénat, 1982-1983, n° 556/2, pp. 4-5).

Il a été observé que « l'adaptation des loyers prévue par le projet est d'ordre général, ce qui tend à simplifier et clarifier les choses » (*Doc. parl.*, Sénat, 1982-1983, n° 556/2, p. 51). Cette règle est impérative (*Doc. parl.*, Sénat, 1982-1983, n° 556/1, p. 6; *Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n° 807/9, pp. 8 et 32).

L'article 1728bis du Code civil a été conçu comme faisant partie d'un ensemble de « dispositions qui visent à assurer l'équilibre entre les intérêts des propriétaires et ceux des locataires » (*Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n° 807/9, p. 8; voy. aussi *ibid.*, p. 30).

B.9.2.2. Le commentaire de l'article 1728bis du Code civil mentionne également :

« Il convient en premier lieu d'attirer l'attention sur le fait que cet article concerne la modification des loyers en fonction du coût de la vie et ne veut nullement porter atteinte à la liberté dont disposent les parties de convenir du loyer de base d'une part, ni de lier ce loyer au coût de la vie, d'autre part.

En outre, pour être visée par cet article, la clause prévoyant l'adaptation du loyer doit se référer au coût de la vie et non à un critère qui, tout en tenant compte d'un élément éventuellement en rapport avec le coût de la vie, ne prétend pas représenter celui-ci. [...]

Les dispositions de l'article 1728bis sont insérées dans la section relative au louage d'immeubles en général. Elles seront donc applicable[s] à quasiment tous les contrats de louage : louage de terrains, de bâtiments, de maison d'habitation, de livraisons de commerce, etc. [...]



Un premier principe à être inscrit dans l'article 1728*bis* concerne l'adaptation du loyer au coût de la vie. Si la convention contient une clause d'indexation, l'adaptation doit se faire sur base des critères énoncés à l'article 1728*bis* du Code civil. [...]

L'adaptation n'est autorisée qu'une fois par an. Cette fréquence, maximale, n'empêche évidemment pas les parties de convenir d'une adaptation moins fréquente, à condition toutefois que le résultat de l'opération ne soit pas supérieur aux maxima déterminés par la loi.

L'adaptation a lieu ' au plus tôt au jour anniversaire de l'entrée en vigueur du bail ', et peut donc également se faire plus tard. [...]

L'article 1728*bis* précise ensuite les modalités d'application. Il convient de noter d'abord que les points de référence sont constitués par les indices des prix à la consommation. Toute adaptation du loyer sera déterminée en fonction du rapport entre les indices.

L'alinéa 2 énonce la formule à appliquer et il importe de ne pas perdre de vue que le résultat sera un montant maximal. Le loyer adapté ne peut être supérieur au loyer de base multiplié par le nouvel indice et divisé par l'indice de départ. Cela implique que les parties peuvent utiliser une autre formule, pourvu cependant que le montant du loyer ne dépasse pas celui résultant de l'application de la formule légale. [...] » (*Doc. parl.*, Sénat, 1982-1983, n° 556/1, pp. 4-5).

B.9.3. Il ressort de ce qui précède que le principe d'indexation des loyers, contenu dans l'article 1728*bis* du Code civil, vise à adapter le loyer au coût de la vie, déterminé par les critères objectifs de référence que constituent des fluctuations de l'indice des prix à la consommation, reflétées dans l'indice santé utilisé pour l'indexation des loyers (article 2, § 1er, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, tel qu'il a été modifié en dernier lieu par l'article 2 de la loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi). D'autres critères d'adaptation, tels que l'évolution des revenus du preneur, ont été exclus (*Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n° 807/9, pp. 3, 26-27).

Le principe d'adaptation du loyer au coût de la vie est une mesure qui tend à assurer un équilibre entre les intérêts des propriétaires et ceux des locataires.

B.10.1. L'article 6, alinéa 1er, du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2 « Des règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur », du Code civil prévoit également le principe d'une adaptation du loyer au coût de la vie, une fois par année de location, à la date anniversaire de l'entrée en vigueur du bail dans les conditions prévues à l'article 1728bis du Code civil.

Les travaux préparatoires du projet de loi devenu la loi relative aux baux à loyer exposent à ce sujet :

« L'indexation annuelle du loyer est [...] autorisée de plein droit » (*Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1357/1, p. 5).

« Le présent projet organise d'ailleurs l'indexation systématique de tous les baux.

La justification est que dans la mesure où tous les revenus sont adaptés à l'indexation, il n'y a pas de raison de ne pas adapter le revenu en provenance de la propriété immobilière. Cela devient une exigence d'autant plus grande que les baux se transforment en baux de longue durée » (*Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1357/10, p. 5).

B.10.2. L'article 6, alinéa 1er, précité a été justifié comme suit :

« Actuellement, l'indexation ne peut être appliquée, conformément aux règles établies par l'article 1728bis du Code civil, que si elle a été convenue par contrat. En ce qui concerne les contrats verbaux, il est évidemment très difficile de prouver que les parties ont convenu que le loyer serait indexé, ou qu'il ne le serait pas. Le fait qu'une indexation ait été régulièrement appliquée peut démontrer l'existence d'un accord relatif à l'adaptation. Mais cette solution n'est guère sûre.

En ce qui concerne les contrats écrits, cet accord sur l'indexation se produit normalement par l'insertion d'une clause d'indexation dans le contrat. En l'absence d'une telle clause, le loyer n'est normalement pas indexé.

[...]

La loi en projet autorise, pour tous les contrats qu'elle vise, l'adaptation du loyer au coût de la vie, et cela même si elle n'a pas été convenue entre les parties.

Cette disposition non seulement clarifie la portée exacte des obligations du preneur en cas de bail verbal, mais surtout, aligne le revenu que constitue pour le bailleur le loyer qu'il perçoit, sur l'ensemble des autres revenus, qu'il est désormais convenu d'indexer.

Par contre, la clause par laquelle les parties ont expressément exclu, par écrit, l'indexation du loyer, est parfaitement valable. Une telle clause peut être justifiée par des raisons qui sont personnelles aux parties et dans lesquelles il n'appartient pas au législateur de s'immiscer » (*Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1357/1, pp. 19-20).

Il a également été indiqué :

« Dans un souci d'équilibre, le projet vise à :

- permettre au bailleur d'adapter le loyer à l'indice des prix même si cette indexation n'est pas prévue au contrat;
- ne pas punir le preneur qui ne paie pas l'indexation d'initiative;
- ne pas sanctionner le petit bailleur qui aurait oublié de réclamer l'indexation. Dans ce cas, le projet prévoit une rétroactivité de 3 mois » (*Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1357/10, p. 83).

B.10.3. L'ajout des mots « et à condition que le bail ait été conclu par écrit » par l'article 8 de la loi du 13 avril 1997 « répond à la tendance générale qui consiste, dans l'intérêt de la sécurité juridique, à exiger de plus en plus que les baux soient constatés par un écrit » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 717/7, p. 18).

En ce qui concerne la règle prévue par l'article 6, alinéa 1er, du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil, il a été rappelé qu'« il s'agit de l'adaptation du loyer au coût de la vie et donc d'une indexation, d'une somme d'argent » (*Doc. parl.*, Sénat, 1996-1997, n° 505/3, p. 34).

B.10.4. Il résulte de ce qui précède que l'article 6, alinéa 1er, du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2 (« Des règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur »), du Code civil vise à généraliser le principe d'indexation annuelle du loyer pour les baux de résidence principale, au regard de l'option prise par le législateur d'établir des baux



de longue durée, cette mesure participant du souci d'équilibre entre les parties au contrat de bail.

B.11.1. Par le saut d'indexation qu'il instaure sur les baux en cours au 1er avril 2016, le décret attaqué déroge, pendant une année, au principe d'indexation des loyers découlant de l'article 6, alinéas 1er et 2, du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil, et de l'article 1728*bis* du Code civil.

Cette mesure modifie dès lors l'équilibre entre les parties au contrat de bail que vise à réaliser le principe d'indexation des loyers pour les baux de résidence principale, établi par les dispositions précitées.

B.11.2. Il convient d'examiner si cette mesure est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.12. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.13.1. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.7 que, par le décret attaqué instaurant un saut d'index pour les loyers, le législateur décretaal visait à compenser le saut d'index décidé par le législateur fédéral et mis en œuvre dans la loi du 23 avril 2015