

Numéro du rôle : 6500
Arrêt n° 32/2018 du 15 mars 2018

ARRET

En cause : le recours en annulation du décret de la Région wallonne du 3 mars 2016 visant à réaliser un saut d'index des loyers, introduit par l'ASBL « Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite E. De Groot, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

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 24 août 2016 et parvenue au greffe le 25 août 2016, un recours en annulation du décret de la Région wallonne du 3 mars 2016 visant à réaliser un saut d'index des loyers (publié au *Moniteur belge* du 11 mars 2016) a été introduit par l'ASBL « Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires », Vincent Mathieu, la SPRL « J.M. Bergmans », Patrick Genin et Anne Crepin, assistés et représentés par Me E. Plasschaert et Me E. Montens, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me M. Uyttendaele et Me J. Sautois, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 14 novembre 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, 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 le 13 décembre 2017 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 13 décembre 2017.

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 –

A.1.1. La première partie requérante, le « Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires » (SNPC) est une ASBL dont l'objet social est, notamment, de défendre le droit de propriété privée immobilière et mobilière et l'épargne, ainsi que les intérêts des propriétaires et copropriétaires.

Elle estime justifier de l'intérêt à agir en annulation contre le décret attaqué qui, en organisant un saut d'index des loyers, porte directement atteinte au droit de propriété ainsi qu'à l'épargne que constitue un investissement dans un bien immobilier puisqu'il affecte le rendement de biens immobiliers ainsi que la capacité des propriétaires à rembourser un potentiel crédit ou emprunt contracté. Enfin, les mesures qui ont un impact sur le montant du loyer et son mode d'indexation affectent la situation des propriétaires, membres ou non du SNPC.

A.1.2. Les quatre autres parties requérantes sont propriétaires de biens donnés en location à titre d'habitation principale à, respectivement, un salarié, un médecin retraité et deux indépendants, leur contrat de bail contenant une clause d'indexation automatique des loyers.

Elles justifient leur intérêt à agir par le fait que le décret attaqué les empêche de percevoir des loyers indexés, même si leurs locataires ne sont pas affectés par le saut d'index des salaires.

A.2.1. Le Gouvernement wallon conteste l'intérêt à agir des parties requérantes, en ce qu'elles sollicitent l'annulation du décret attaqué au motif qu'il léserait les locataires, alors que ces griefs n'ont aucun lien avec leur situation de propriétaires et bailleurs privés. Il estime que le fait que ces critiques soient diluées dans la requête avec des griefs en lien avec leur situation de propriétaires et bailleurs n'empêche pas de considérer le recours comme irrecevable en ce qu'il s'assimile à une action populaire, les prétendues inconstitutionnalités invoquées ne pouvant affecter directement et défavorablement le droit de propriété des parties requérantes.

A.2.2. Le Gouvernement wallon conteste encore l'intérêt à agir des deuxième et troisième parties requérantes. L'article 6 de la loi du 20 février 1991 sur les baux à loyer, disposition impérative en faveur du preneur, prévoit en effet que l'indexation ne s'opère qu'après la demande écrite de la partie intéressée. Le Gouvernement wallon estime que la clause d'indexation automatique des loyers contenue dans les contrats versés au dossier des deuxième et troisième parties requérantes tend à dispenser le bailleur, en méconnaissance de l'article 6 précité, d'une demande écrite d'indexation. Selon le Gouvernement wallon, ces parties requérantes ne justifient pas d'un intérêt légitime à agir en annulation puisqu'elles invoquent une clause illégale d'un contrat pour justifier de leur intérêt à agir.

A.3.1. Les parties requérantes répondent à titre principal que le Gouvernement wallon reconnaît explicitement l'intérêt légitime à agir de toutes les parties requérantes par rapport, à tout le moins, à certains griefs, de sorte qu'elles justifient d'un intérêt au recours, sans qu'il soit nécessaire de vérifier si certains griefs ne concernent que les locataires.

A.3.2. Pour le surplus, les parties requérantes répondent que le recours de la première partie requérante ne peut être assimilé à une action populaire, puisque le décret attaqué affecte directement l'objet social large du SNPC, qui consiste à défendre, outre le droit de propriété, l'épargne, l'esprit d'initiative et la liberté individuelle. En l'espèce, le SNPC agit pour défendre les intérêts de bailleurs lésés par le saut d'index des loyers, qui sont dans la plupart des cas également des propriétaires.

A.3.3. En outre, les parties requérantes répondent, en ce qui concerne les contrats de bail des deuxième et troisième parties requérantes, que lesdits contrats ne visent aucunement à dispenser le bailleur d'une demande écrite au locataire, l'« automaticité » de la clause d'indexation n'opérant qu'après notification par le bailleur. Par ailleurs, conformément à l'article 6 de la loi du 20 février 1991, la clause d'indexation d'un bail de résidence principale est présumée, de sorte que le bailleur peut demander par écrit l'indexation, même si elle n'est pas prévue dans le contrat de bail et même si la nullité d'une clause illégale était invoquée par le preneur. Enfin, le fait de prévoir une indexation automatique ne rend pas la clause d'indexation nulle ou illicite.

A titre subsidiaire, les parties requérantes constatent que si la Cour estimait que le recours est irrecevable en ce qu'il est introduit par les deuxième et troisième parties requérantes, les autres parties requérantes justifient à suffisance de l'intérêt à agir pour que le recours soit considéré comme recevable.

Quant au fond

A.4.1. Le premier moyen, dirigé contre l'article unique du décret attaqué, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.4.2.1. Dans la première branche du moyen, les parties requérantes critiquent le traitement identique, injustifié et disproportionné, de catégories de personnes se trouvant dans des situations essentiellement différentes.

L'article unique du décret attaqué contient une formule d'indexation, applicable à tous les baux privés de résidence principale en cours au 1er avril 2016 et conclus en Région wallonne, qui a pour effet que l'indice

applicable pour l'indexation est celui de « la date anniversaire précédent », soit 12 mois auparavant. Ces baux ne seront donc pas indexés lors de leur première date anniversaire suivant le 1er avril 2016.

Dans son avis, la section de législation du Conseil d'Etat a indiqué que l'avant-projet de décret violait le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il traitait de manière identique les locataires concernés par le saut d'index des salaires et ceux qui ne le sont pas. Selon le Conseil d'Etat, la seule façon de respecter les articles 10 et 11 de la Constitution était de ne prévoir un gel de l'indexation des loyers que pour les locataires concernés par le gel de l'indexation des salaires.

Malgré les critiques du Conseil d'Etat, le Gouvernement wallon a maintenu à l'identique la mesure attaquée, qu'il présente désormais comme une mesure sociale visant à apporter une aide générale aux ménages qui louent une habitation principale et qui, « notamment », compense le saut d'index des salaires. Selon les parties requérantes, cette opération « esthétique » ne masque pas le fait que le décret attaqué a pour seul but de compenser le saut d'index des salaires, décidé par le Parlement fédéral dans la loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi, et qu'il n'est aucunement répondu aux critiques du Conseil d'Etat concernant le caractère discriminatoire du décret attaqué.

A.4.2.2. La mesure attaquée traite de manière identique les personnes touchées par le saut d'index des salaires et celles qui ne le sont pas. Ainsi, même au sein de la catégorie des locataires salariés, certains sont touchés alors que d'autres ne le sont pas; une trentaine de sous-secteurs représentés par la Commission paritaire 200 sont aussi épargnés par le saut d'index fédéral. Le décret attaqué rompt donc l'égalité entre les locataires (et leurs bailleurs) selon la source des revenus du preneur en location et crée une discrimination en ce qu'il bénéficiera autant à un locataire touché par le saut d'index qu'à un locataire qui ne l'est pas.

Dès lors que la mesure attaquée ne visait qu'à compenser le saut d'index des salaires, elle aurait dû ne s'appliquer qu'aux citoyens qui, dans les faits, sont effectivement touchés par ce saut d'index. La mesure attaquée ne rencontre pas l'objectif qu'elle poursuit, et se révèle donc disproportionnée par rapport à son objectif réel.

A.4.2.3. Le décret attaqué est également discriminatoire en ce qu'il traite de manière identique les bailleurs affectés par le saut d'index des salaires et ceux qui ne le sont pas. Tous les bailleurs sont en effet touchés par le saut d'index des loyers, alors que, si elle avait pour objet de garantir l'égalité entre les locataires et entre les bailleurs, la mesure attaquée n'aurait pas dû s'appliquer aux bailleurs dont les revenus n'ont pas été indexés en raison du saut d'index fédéral.

En traitant de manière identique les bailleurs qui se trouvent dans des situations essentiellement différentes, la mesure attaquée accroît plutôt qu'elle ne corrige l'injustice sociale, puisqu'elle réduit le pouvoir d'achat de tous les bailleurs, et pénalise même doublement ceux qui sont touchés par les deux sauts d'index. La mesure attaquée, en ce qu'elle a uniquement des incidences négatives sur les bailleurs, est totalement disproportionnée par rapport aux prétendus avantages qu'elle apporterait.

A.4.3.1. Dans la seconde branche du moyen, les parties requérantes critiquent le traitement différent, non justifié et disproportionné, de catégories de personnes se trouvant dans des situations essentiellement identiques. En effet, alors qu'elle se présente comme une aide aux ménages qui louent un bien immobilier pour leur habitation, la mesure attaquée ne s'applique pas aux « baux publics » car, selon les travaux préparatoires du décret attaqué, cela « excéderait » l'objectif poursuivi.

A.4.3.2. La mesure attaquée crée une discrimination entre les bailleurs de logements privés et les bailleurs de logements publics, alors même qu'ils donnent en location tous deux des biens immobiliers à titre d'habitation principale à des ménages.

D'une part, les bailleurs publics dont les locataires ne subissent pas un saut d'index des salaires ne sont pas soumis au saut d'index des loyers, alors que les bailleurs privés dont les locataires ne subissent pas un saut d'index des salaires sont soumis au saut d'index des loyers; ces derniers auraient dû être exclus du champ d'application du décret.

D'autre part, les bailleurs publics dont les locataires sont soumis au saut d'index des salaires sont dans la même situation que les bailleurs privés qui louent un bien à un locataire non soumis au saut d'index des salaires. Les locataires d'un logement public voient en effet leur loyer automatiquement modéré suite à la modération de leur salaire, ce qui annule l'effet du saut d'index des salaires. Dès lors que l'exposé des motifs a considéré que soumettre les baux publics au saut d'index des loyers excéderait l'objectif du décret, cette considération devrait également valoir pour les bailleurs privés dont le locataire n'est pas soumis au saut d'index des salaires.

A.4.3.3. La mesure attaquée crée également une discrimination entre les locataires. En effet, les locataires de logements publics qui ne sont pas affectés par le saut d'index des salaires ne bénéficient pas d'une mesure de soutien générale, alors même que les locataires de logements privés, qui ne sont pas affectés par le saut d'index des salaires, bénéficient, eux, du saut d'index des loyers.

A.5.1. Le Gouvernement wallon rappelle que la mesure attaquée visait à mettre en place un correctif social, concomitant au saut d'index fédéral sur les revenus des salariés, fonctionnaires et allocataires sociaux, afin d'assurer la protection du logement, garanti par l'article 23 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Comme la Cour l'a fait dans l'arrêt n° 92/2008, il faut admettre que le locataire se trouve dans une position socio-économique inférieure à celle du bailleur, sans oublier que le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu en matière socio-économique.

Le Gouvernement wallon précise que, sur la base de simulations de loyers de 400 euros, 500 euros et 600 euros, la mesure entraînera un gain probable pour les locataires, sur une période de cinq ans, de respectivement 270 euros, 338 euros et 406 euros.

A.5.2.1. En ce qui concerne la première branche du moyen, le Gouvernement wallon estime que la section de législation du Conseil d'Etat s'est méprise sur la portée du décret attaqué. En effet, même s'il présente un lien avec le saut d'index des salaires, le saut d'index des loyers est voulu comme « concomitant » au saut d'index fédéral, mais non comme « compensant » le saut d'index fédéral. L'auteur du projet de décret a d'ailleurs précisé sa volonté en insistant sur le fait que la mesure attaquée compense notamment le saut d'index des salaires, mais présente aussi un caractère social général, au bénéfice de tous ceux qui louent un bien immobilier pour leur habitation, qu'ils soient ou non concernés par le saut d'index fédéral.

Dès lors qu'il instaure une mesure au caractère social général, destinée à bénéficier à tous les preneurs de logements privés, le décret ne devait pas - contrairement à ce qu'avancent les parties requérantes - être modifié pour répondre aux critiques de la section de législation du Conseil d'Etat.

A.5.2.2. Selon le Gouvernement wallon, la mesure attaquée ne crée pas davantage de traitement identique injustifié entre bailleurs. En effet, dès lors que l'objectif du législateur était d'adopter une mesure favorable au logement, il n'est pas manifestement déraisonnable de ne pas tenir compte de la situation des bailleurs, selon que ceux-ci sont ou non touchés par le saut d'index des salaires. L'exposé des motifs indique par ailleurs que la situation des bailleurs a été prise en compte, la mesure attaquée étant limitée aux baux de résidence principale, qui plus est en cours au moment de l'entrée en vigueur du décret, de sorte que le législateur a assuré un juste équilibre entre les intérêts des locataires et ceux des bailleurs.

A.5.3. En ce qui concerne la seconde branche du moyen, le Gouvernement wallon estime qu'elle invite à comparer des secteurs qui ne sont pas comparables, les logements publics étant soumis à un corps de règles totalement spécifiques en ce qui concerne la détermination du loyer.

Subsidiairement, au regard du but poursuivi par la mesure attaquée, le choix de ne viser que le secteur privé à l'exclusion du secteur public, pour l'application du saut d'index des loyers, relève du seul pouvoir d'appréciation du législateur, choix que la Cour ne pourrait censurer, et qui est, pour le surplus, justifié par le fait que l'ensemble de la réglementation des baux publics peut être considéré comme protégeant suffisamment le droit à un logement décent de ses bénéficiaires.

Enfin, en vertu de l'article 29, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, le loyer des logements publics est adapté chaque année aux revenus recueillis par les membres du ménage qui occupent le logement. Si ces revenus étaient concernés par le saut d'index des salaires, cela se répercuterait donc sur le loyer du logement public au moment de son adaptation annuelle, ce qui justifie que les logements publics ne soient pas concernés par le décret attaqué.

A.6.1. Les parties requérantes répondent qu'il ressort clairement des travaux préparatoires que le choix du mot « concomitant » n'exclut pas que la mesure attaquée vise à compenser le saut d'index des salaires, avec lequel elle présente un lien direct évident.

A.6.2. En ce qui concerne la seconde branche du moyen, les parties requérantes répondent qu'en justifiant l'exclusion des logements publics du champ d'application du décret attaqué, le Gouvernement wallon lui-même confirme qu'une mesure qui gèle un loyer alors même que le locataire n'est pas affecté par la modération des salaires excède l'objectif d'un soutien généralisé aux ménages qui louent un bien immobilier pour leur habitation. En s'appliquant aux bailleurs privés dont les locataires ne sont pas affectés par le saut d'index des salaires, le décret attaqué crée une discrimination flagrante, injustifiée et disproportionnée, entre bailleurs.

Si, comme le soutient le Gouvernement wallon, le décret attaqué visait à établir une mesure générale de justice sociale, cet effet général ne pourrait être atteint en ne visant qu'une portion du marché locatif, à savoir les bailleurs privés, et en discriminant ces derniers par rapport aux bailleurs publics, la Société wallonne du logement étant un organisme d'intérêt public agissant directement pour le compte du Gouvernement wallon. De la sorte, le Gouvernement wallon s'octroie une forme de privilège en s'exonérant lui-même d'une mesure - prétendue générale - qui restreint les droits des bailleurs, ce qui est totalement disproportionné par rapport aux objectifs qui seraient poursuivis.

A.7. Le Gouvernement wallon réplique que le choix de ne viser que le secteur privé à l'exclusion du secteur public, en ce qui concerne le saut d'index des loyers, relève du pouvoir d'appréciation du législateur en matière socio-économique. Il n'appartient pas aux parties requérantes de substituer leur propre appréciation à celle du législateur wallon quant à ce qu'implique une meilleure justice sociale.

A.8.1. Le second moyen, dirigé contre l'article unique du décret attaqué, est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En modérant l'indexation des loyers, le décret attaqué porterait atteinte au droit de propriété, dès lors que les loyers et clauses d'indexation relatives à ces loyers contenues dans des contrats de bail constituent des revenus acquis, des créances certaines, à tout le moins, des attentes légitimes protégées par les dispositions invoquées.

A.8.2. Aucun impératif d'intérêt général ne justifie une telle ingérence dans le droit de propriété des propriétaires bailleurs, et, même si cet impératif existait, la mesure attaquée serait totalement disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

En effet, le décret attaqué dégrade fortement la situation des bailleurs, et ce sans commune mesure avec le bénéfice qu'en retirent les locataires, qui ne sont d'ailleurs pas tous concernés par le saut d'index des salaires. Le Gouvernement wallon n'a aucunement pris en considération le fait que, si les revenus locatifs des bailleurs sont gelés, les revenus cadastraux et l'impôt des personnes physiques, de même que les coûts liés à la construction et la rénovation ou encore les primes d'assurance incendie et connexes restent indexés sur la base de l'indice ABEX.

En gelant les sources de revenus des bailleurs, alors que les frais et coûts relatifs à leur bien restent indexés, le Gouvernement wallon rompt un équilibre qui permettait, d'une part, aux locataires de bénéficier d'une certaine stabilité des loyers tout en vivant dans des logements de qualité et, d'autre part, aux bailleurs de tirer une juste rémunération de leur investissement et des risques corrélatifs qu'ils ont pris. La mesure attaquée crée ainsi

une disproportion flagrante entre les parties au contrat de bail, à tout le moins à l'égard des bailleurs qui louent un bien à des locataires non concernés par le saut d'index des salaires.

A.8.3. Par ailleurs, le saut d'index des salaires a, en pratique, un effet limité, puisqu'il s'agit de 2 p.c. brut, ce qui ne représente au niveau des salaires nets qu'environ 1 p.c., ce mécanisme ne jouant pas dans certains secteurs et ayant pu être partiellement compensé par les exceptions aux règles de modération salariale pour les années 2015-2016.

Le saut d'index de 2 p.c. au niveau des loyers n'est donc nullement proportionné au saut d'index des salaires réel auquel les salariés ont été confrontés. Il est même probable que, du fait de l'inflation entre le 1er avril 2016 et le 31 mars 2017, l'évolution des loyers sera, suite au saut d'index, impactée de plus de 2 p.c., ce qui discriminera d'autant plus les bailleurs.

A.9. Le Gouvernement wallon constate qu'il n'est pas contesté que, dans l'exercice de ses compétences en matière de logement et de droit du bail, la Région wallonne peut apporter des limitations au droit de propriété.

Le décret attaqué n'emporte aucun gel des loyers, pas plus qu'une diminution de la valeur nominale de ceux-ci, tels qu'ils sont prévus dans le contrat de bail, de sorte qu'il n'impose pas aux bailleurs concernés une charge excédant celle qu'un particulier doit pouvoir supporter dans l'intérêt général. La mesure attaquée est d'ailleurs limitée aux baux de résidence principale en cours au 1er avril 2016, jusqu'à leur échéance; elle laisse par ailleurs intacte la possibilité pour les bailleurs de réviser le loyer, en application de l'article 7 de la loi du 20 février 1991 sur les baux à loyer.

L'atteinte limitée, par le retard d'indexation que le décret implique, au pouvoir d'achat des bailleurs constitue, tout au plus, le prix d'une mesure générale voulue par le législateur wallon aux fins de concrétiser sa vision de la justice sociale. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si cette mesure pourrait constituer une privation de propriété, il suffit de constater qu'elle est en tout état de cause justifiée par les objectifs d'intérêt général poursuivis en l'espèce par le législateur.

A.10. Les parties requérantes répondent qu'à suivre l'argumentation du Gouvernement wallon, un même gel des loyers serait indispensable pour garantir le droit à un logement décent des locataires mais n'aurait aucun effet sur le niveau de vie des petits propriétaires bailleurs. Or, le fait d'être bailleur ne signifie pas *de facto* qu'on est dans une situation privilégiée.

Si le saut d'index des loyers ne représentait qu'une faible contrainte pour les propriétaires, alors il n'aurait également qu'une faible incidence sur la capacité des locataires de se loger. Si, au contraire, ce saut d'index a une incidence significative pour l'accès au logement, c'est aussi parce qu'il gèle l'indexation et a une incidence tout aussi significative sur les revenus des bailleurs. Cette mesure affecte donc de manière excessive le droit de propriété des bailleurs, sans qu'elle soit justifiée par une raison d'utilité publique et sans qu'elle ait un caractère de nécessité pour les locataires.

A.11. Le Gouvernement wallon réplique qu'il n'est pas contradictoire de considérer que la mesure attaquée aura un impact significatif sur le niveau de vie des locataires tout en n'ayant qu'un impact marginal sur le pouvoir d'achat des bailleurs concernés. Sans qu'il soit besoin d'examiner si l'atteinte au pouvoir d'achat des propriétaires pourrait constituer une privation de propriété, il suffit de constater que cette mesure est justifiée par les objectifs d'intérêt général poursuivis par le législateur en instaurant cette mesure à caractère social.

– B –

B.1.1. Le recours en annulation est dirigé contre le décret de la Région wallonne du 3 mars 2016 « visant à réaliser un saut d'index des loyers » (ci-après : le décret attaqué).

L'article unique du décret attaqué complète l'article 6 du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2 (« Des règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur »), du Code civil, inséré par la loi du 20 février 1991 « modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer » (ci-après : la loi relative aux baux à loyer), par un alinéa rédigé comme suit :

« Pour les baux en cours au 1er avril 2016, la formule d'indexation des loyers est, jusqu'à l'échéance du contrat, la suivante : loyer de base multiplié par l'indice à la date anniversaire précédent et divisé par l'indice de départ ».

Cette disposition est entrée en vigueur le 21 mars 2016.

B.1.2. Tel qu'il s'applique en Région wallonne après sa modification par le décret attaqué, l'article 6 du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2 (« Des règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur »), du Code civil, dispose :

« Indexation

Si elle n'a pas été exclue expressément et à condition que le bail ait été conclu par écrit, l'adaptation du loyer au coût de la vie est due, une fois par année de location, à la date anniversaire de l'entrée en vigueur du bail, dans les conditions prévues à l'article 1728*bis* du Code civil.

Cette adaptation ne s'opère qu'après que la partie intéressée en a fait la demande écrite, et n'a d'effet pour le passé que pour les trois mois précédant celui de la demande.

Pour les baux en cours au 1er avril 2016, la formule d'indexation des loyers est, jusqu'à l'échéance du contrat, la suivante : loyer de base multiplié par l'indice à la date anniversaire précédent et divisé par l'indice de départ ».

Quant à la recevabilité du recours

B.2. Le recours en annulation est introduit par l'ASBL « Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires » (SNPC) et par quatre propriétaires qui donnent un bien immobilier en location à titre de résidence principale et dont le contrat de bail contient une clause d'indexation des loyers.

B.3.1. Le Gouvernement wallon soulève l'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt à agir des parties requérantes, en ce qu'elles sollicitent l'annulation du décret attaqué au motif qu'il léserait les locataires, alors que ces griefs n'ont aucun lien avec leur situation de propriétaires et bailleurs.

B.3.2. Les parties requérantes, en leurs qualités respectives de propriétaires et bailleurs et d'ASBL dont l'objet social consiste, notamment, à défendre le droit de propriété et les intérêts des propriétaires, sont susceptibles d'être affectées directement et défavorablement par le décret attaqué dont l'article unique modifie la formule d'indexation des loyers, pour les baux de résidence principale en cours au 1er avril 2016.

B.3.3. Puisque les parties requérantes ont un intérêt à introduire le recours en annulation, elles ne doivent pas, en outre, justifier d'un intérêt à chacun des moyens ou à chacune des branches des moyens qu'elles formulent.

B.4.1. Le Gouvernement wallon conteste également l'intérêt à agir des deuxième et troisième parties requérantes, en ce que la clause d'indexation des loyers contenue dans leur contrat de bail serait illégale.

B.4.2. Sans qu'il soit besoin d'examiner la légalité de la clause invoquée, il suffit de constater qu'une partie requérante au moins justifiant d'un intérêt suffisant au recours, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres parties requérantes justifient également d'un intérêt à poursuivre l'annulation de la disposition attaquée.

B.5. Les exceptions sont rejetées.

Quant au fond

B.6. Le premier moyen, dirigé contre l'article unique du décret attaqué, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans la première branche du moyen, les parties requérantes estiment qu'en s'appliquant de manière générale à tous les contrats de bail de résidence principale en cours au 1er avril 2016, la disposition attaquée traite de manière identique, sans justification et de manière disproportionnée, des catégories de personnes se trouvant dans des situations essentiellement différentes, à savoir les locataires et les bailleurs soumis au saut d'index des salaires et ceux qui ne le sont pas.

Dans la seconde branche du moyen, les parties requérantes critiquent le fait que, alors qu'elle se présente comme une aide aux ménages qui louent un bien immobilier pour leur habitation, la mesure attaquée ne s'applique pas aux biens donnés en location par des pouvoirs publics, créant ainsi une différence de traitement, injustifiée et disproportionnée, entre les locataires et bailleurs de biens privés et les locataires et bailleurs de biens publics, qui se trouvent pourtant dans des situations essentiellement identiques.

B.7.1. La disposition attaquée trouve son origine dans un avant-projet de décret « visant à réaliser un saut d'index des loyers concomitant au saut d'index des salaires résultant de la loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi », dont l'exposé des motifs indiquait :

« Par décision du 27 février 2015, le Gouvernement fédéral a adopté une mesure visant à réaliser un saut d'index des salaires. Cette mesure est réalisée par un blocage temporaire de l'indice santé lissé jusqu'à ce que le saut d'index ait progressivement atteint le taux de 2 %.

Cette décision, qui fait l'objet d'un projet de loi du 13 mars 2015 actuellement discuté au Parlement fédéral, s'inscrit dans une politique du Gouvernement fédéral qui affirme vouloir promouvoir l'emploi par une diminution des coûts salariaux pour les employeurs. Le Gouvernement fédéral affirme ainsi contribuer à la création d'emplois et augmenter la compétitivité de nos entreprises.

Le Gouvernement wallon est toutefois d'avis que le saut d'index sur les salaires conduit à une injustice sociale qu'il veut corriger dans les limites des compétences régionales. Cette mesure a pour effet de bloquer le montant des revenus alors que le coût de la vie continuera quant à lui à augmenter avec pour conséquence, une baisse du pouvoir d'achat pour les personnes concernées par la mesure fédérale.

Ainsi, en l'absence d'un correctif adapté, le montant des loyers d'habitation continuerait à être indexé sur base de l'indice santé alors que les revenus des salariés, fonctionnaires et allocataires sociaux resteraient quant à eux figés. Ceci impliquerait *de facto* une charge supplémentaire pour les familles sur la dépense pourtant inévitable et essentielle que constitue le fait de se loger.

La protection du logement, qui est un droit fondamental garanti par l'article 23 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, constitue une priorité pour le Gouvernement wallon.

Le logement constitue, en effet, un besoin élémentaire pour les individus. Il est le cadre qui permet le développement de la personnalité, de la famille et de la vie sociale.

La reconnaissance d'un droit au logement doit s'accompagner de la garantie d'une stabilité dans la jouissance de ce droit.

Le saut d'index des salaires est de nature à mettre en difficulté de nombreuses familles qui ont négocié leur contrat de bail à une époque où l'indexation des loyers était compensée par l'indexation concomitante de leurs revenus.

Afin de corriger l'impact négatif de cette décision fédérale, le Gouvernement wallon a décidé d'adopter une mesure visant à réaliser un saut d'index des loyers d'habitation concomitant au saut d'index des salaires.

Le Gouvernement wallon estime, en effet, que la modération des salaires doit trouver sa contrepartie dans la modération des loyers afin de rétablir l'équilibre indispensable existant entre ces deux éléments.

[...]

Le Gouvernement a ainsi fait le choix de limiter la mesure aux baux de résidence principale.

L'objectif du présent décret s'inscrivant dans la protection du droit au logement décent, il est justifié qu'il n'étende pas son champ d'application aux baux de résidence secondaire.

En outre, l'objectif de correctif social que remplit cette mesure est atteint en limitant ses effets aux baux en cours. Ce projet de décret n'entend pas supprimer le principe de l'indexation des loyers à la date anniversaire du bail mais en limiter les effets sur les personnes concernées par le saut d'index des salaires.

En effet, les personnes préjudiciées par la mesure fédérale sont celles qui, étant actuellement liées par un contrat de bail n'ont pu en anticiper les effets au moment de négocier les termes du contrat de location.

Il en va différemment des personnes également concernées par la mesure fédérale mais qui pourront intégrer cet élément dans les négociations lors de la conclusion de leur futur contrat de bail. Le montant de base du loyer sera en effet fixé sur base d'un marché qui aura intégré la mesure fédérale.

[...] » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2015-2016, n° 378/1, p. 16).

B.7.2. Dans son avis sur cet avant-projet de décret, la section de législation du Conseil d'Etat a émis les observations suivantes en ce qui concerne le respect du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution :

« En l'espèce, comme en atteste son commentaire, la règle décrétable en projet est entièrement centrée sur l'intention d'établir un 'correctif adapté' tendant à compenser le 'saut d'index sur les salaires' résultant de la loi du 23 avril 2015 'concernant la promotion de l'emploi'.

Or, l'avant-projet traite de manière identique les personnes qui sont concernées par le saut d'index décidé dans le cadre de la loi du 23 avril 2015 et les personnes qui ne sont pas concernées par ce saut d'index.

En effet, le gel de l'indexation des loyers d'habitation de résidence principale prévu par l'avant-projet, corrigeant le gel de l'indexation des salaires, bénéficiera indifféremment aux deux catégories de personnes distinguées ci-avant.

Par conséquent, sauf si l'auteur de l'avant-projet est en mesure de fournir des explications pertinentes permettant de comprendre pourquoi sont traitées de manière identique des catégories de personnes qui au regard de la mesure envisagée paraissent se trouver dans des situations essentiellement différentes, il y a lieu de considérer que l'avant-projet viole le principe d'égalité et de non-discrimination et qu'il doit être adapté en prévoyant qu'il ne s'applique qu'aux baux conclus par un preneur qui a perçu des rémunérations, des traitements, des allocations sociales, des sursalaires, des primes ou des indemnités pour le calcul desquels a été appliqué le blocage de l'indice santé lissé prévu par l'article 2^{ter} 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 la loi du 30 mars 1994 et modifié par la loi du 23 avril 2015 » (*ibid.*, pp. 8-9).

En ce qui concerne le champ d'application de l'avant-projet de décret, la section de législation du Conseil d'Etat a également émis les observations suivantes :

« L'avant-projet prévoit de s'appliquer aux ' baux en cours à la date d'entrée en vigueur du présent décret ' .

D'un point de vue formel, cette formulation pose en tout état de cause problème puisque le texte en projet a une nature modificative et est destiné à s'insérer dans une norme existante au sein de laquelle la référence ' à la date d'entrée en vigueur du présent décret ' s'avérera difficilement lisible et compréhensible.

Quant au fond, cette disposition tend à rencontrer l'objectif décrit par le commentaire et consistant à réserver le bénéfice de la mesure aux personnes qui,

' étant actuellement liées par un contrat de bail n'ont pu en anticiper les effets au moment de négocier les termes du contrat de location '

tout en excluant les

' personnes également concernées par la mesure fédérale mais qui pourront intégrer cet élément dans les négociations lors de la conclusion de leur futur contrat de bail '

puisque, pour ces dernières,

' le montant de base du loyer sera en effet fixé sur base d'un marché qui aura intégré la mesure fédérale ' .

Si tel est l'objectif, ce n'est pas ' la date d'entrée en vigueur du présent décret ' qui doit constituer le point de référence par rapport auquel la mesure en projet trouvera à s'appliquer puisque, à la date à laquelle entrera en vigueur l'avant-projet, les preneurs concernés auront déjà intégré dans leurs calculs les effets de l'application du blocage de l'indice santé lissé pour la détermination de leurs revenus.

Dès lors que l'intention est de faire bénéficier de la mesure envisagée ceux qui n'ont pu anticiper les effets du ' saut d'index salarial ' prévu par la loi du 23 avril 2015, il convient, semble-t-il, de remplacer dans l'article unique les mots ' Pour les baux en cours à la date d'entrée en vigueur du présent décret ' par les mots ' Pour les baux en cours le 27 avril 2015 ' .

Il ne peut toutefois être exclu que l'auteur de l'avant-projet puisse de manière cohérente avec l'intention qu'il affiche prévoir l'application de l'avant-projet aux baux en cours à une date déjà révolue qui serait néanmoins plus rapprochée que celle du 27 avril 2015 afin d'accorder rétroactivement aux personnes qui étaient concernées un délai raisonnable pour prendre connaissance de la loi du 23 avril 2015 et régler leur conduite compte tenu de celle-ci.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de se déterminer sur cette question à la lumière de la présente observation » (*ibid.*, p. 9).

B.7.3.1. Afin de tenir compte des observations de la section de législation du Conseil d'Etat, l'exposé des motifs du projet de décret « visant à réaliser un saut d'index des loyers » a été modifié et explique :

« Le logement constitue un besoin élémentaire pour les individus et une part importante du budget des ménages. La protection du logement, qui est un droit fondamental garanti par l'article 23 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, constitue une priorité pour le Gouvernement wallon.

Le logement constitue, en effet, un besoin élémentaire pour les individus. Il est le cadre qui permet le développement de la personnalité, de la famille et de la vie sociale.

La reconnaissance d'un droit au logement doit s'accompagner de la garantie d'une stabilité dans la jouissance de ce droit.

Il ressort des dernières statistiques publiées par le SPF économie suite à l'enquête sur le budget des ménages de la Direction générale Statistique, qu'en 2014, un tiers du budget des ménages était consacré au logement.

Le saut d'index des loyers tel que proposé est donc une mesure générale et sociale qui tend à apporter une aide aux ménages qui louent un bien immobilier pour leur habitation. Cette mesure vise notamment à compenser le saut d'index sur les salaires conduisant à une injustice sociale dans les limites des compétences régionales. Cette mesure a pour effet de bloquer le montant des revenus alors que le coût de la vie continuera quant à lui à augmenter avec pour conséquence, une baisse du pouvoir d'achat pour les personnes concernées par la mesure fédérale.

Le Gouvernement wallon a décidé d'adopter une mesure visant à réaliser un saut d'index des loyers d'habitation afin de soutenir le budget des ménages notamment dans un contexte où le gouvernement fédéral a prévu un saut d'index des salaires.

Cette modération des loyers doit toutefois se réaliser en veillant à ce que les intérêts légitimes des bailleurs soient respectés.

Il s'agit pour le Gouvernement wallon de protéger le logement des familles sans affecter de manière disproportionnée la situation des bailleurs. Cela se réalise par la prise en compte de deux impératifs : garantir la stabilité des loyers et concilier avec le double objectif d'assurer la liberté du marché locatif et la juste rémunération des investisseurs.

Ces deux impératifs ont guidé la mise en oeuvre de la mesure prise par le Gouvernement wallon.

Le Gouvernement a ainsi fait le choix de limiter la mesure aux baux de résidence principale.

L'objectif du présent décret s'inscrivant dans la protection du droit au logement décent, il est justifié qu'il n'étende pas son champ d'application aux baux de résidence secondaire.

En outre, l'objectif de correctif social que remplit cette mesure est atteint en limitant ses effets aux baux en cours. Ce projet de décret n'entend pas supprimer le principe de l'indexation des loyers à la date anniversaire du bail mais en limiter les effets aux personnes concernées par un bail en cours au moment de l'entrée en vigueur du présent texte.

En effet, il s'agit notamment de compenser le saut d'index décidé par le gouvernement fédéral. Pour ce qui concerne la compensation des personnes préjudiciées par la mesure fédérale, ce sont celles qui sont actuellement liées par un contrat de bail et n'ont pu en anticiper les effets au moment de négocier les termes du contrat de location.

Il en va différemment des personnes également concernées par la mesure fédérale mais qui pourront intégrer cet élément dans les négociations lors de la conclusion de leur futur contrat de bail. Le montant de base du loyer sera en effet fixé sur base d'un marché qui aura intégré la mesure fédérale. Il semble en effet difficile de limiter le montant d'un loyer non encore fixé définitivement fixé entre les parties.

La mise en oeuvre du saut d'index des loyers implique de tenir compte des spécificités des régimes applicables aux logements publics et privés afin de garantir une égalité tant entre tous les locataires, qu'entre les bailleurs.

L'impact de la mesure fédérale sur les personnes bénéficiant de logements publics est corrigé automatiquement par les modalités existantes de fixation de ces loyers, de sorte qu'aucune modification n'a dû être apportée à l'Arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public.

En effet, l'analyse de cette législation a révélé que dans tous les cas de figure le calcul du montant du loyer intégrait le montant des revenus des bénéficiaires de sorte que le saut d'index des salaires engendre automatiquement un saut d'index des loyers.

L'ajout d'une disposition prévoyant un saut d'index des loyers dans ce cadre aurait pour effet d'entraîner un double gel des loyers, ce qui excède l'objectif du Gouvernement wallon de lier la modération des loyers à la modération des salaires.

L'indexation des loyers est régie, en ce qui concerne les loyers d'habitation privée, par les articles 1728*bis* du Code civil, disposition générale s'appliquant à tous les baux, et 6 de la section 2 du chapitre II, du titre VIII du livre III du Code civil qui édicte une règle spécifique aux baux relatifs à la résidence principale du preneur insérée par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer.

Le mécanisme d'indexation des loyers privés a recommandé une attention particulière en ce qu'il prévoit une indexation annuelle à la date anniversaire du bail.

Il a donc été prévu, pour tous les baux en cours, que l'indexation soit ramenée à l'indice qui était applicable 12 mois auparavant » (*ibid.*, pp. 3-4).

B.7.3.2. Le rapport de la commission mentionne également :

« Tout d'abord, [le ministre des pouvoirs locaux, de la ville, du logement et de l'énergie] souligne qu'il s'agit d'une mesure générale qui vise à aider au rétablissement du pouvoir d'achat des 400 000 locataires wallons. Le loyer, surtout dans le secteur privé, représente souvent plus d'un tiers des revenus du ménage et s'élève en moyenne à 550 euros.

[...]

L'objectif est de créer une nouvelle formule d'indexation qui fait référence à un nouveau ratio calculé sur la base de la date anniversaire du bail lors de la dernière indexation, divisé par le nouvel indice. Cette formule conduit à supprimer un index, sans empêcher l'indexation pour le futur. Le nouveau ratio ne permettra pas à l'indice de s'appliquer.

Le gain en pouvoir d'achat a fait l'objet de différents scénarios selon le montant du loyer. Le gain en pouvoir d'achat pour les locataires varie entre 270 euros pour un loyer de 400 euros et un peu plus de 400 euros pour un loyer de 600 euros » (*Doc. parl.*, Parlement Wallon, 2015-2016, n° 378/2, p. 3).

Interrogé sur la mesure attaquée, le ministre a également répondu :

« [...] le mécanisme proposé consiste essentiellement en un report d'index. Le gain sera toujours égal à l'inflation de l'année en cours. Si l'inflation est faible, le gain sera faible; si l'inflation est importante, elle se reportera sur le loyer à la date anniversaire du bail. Actuellement, l'inflation est faible, mais personne ne peut prédire quel sera dans 15 ans son taux et le gain si le bail continue.

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 Ière (« 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 1728*bis* 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 1728*bis* 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 1728*bis* 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 1728*bis* 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 1728*bis* 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

« concernant la promotion de l'emploi », qui a appliqué le blocage de l'indice santé lissé à l'égard des rémunérations, des traitements, des allocations sociales, des sursalaires, des primes ou des indemnités (ci-après : le saut d'index fédéral).

B.13.2. Même si la mesure attaquée a, ensuite des critiques de la section de législation du Conseil d'Etat, été présentée dans les travaux préparatoires cités en B.7.3.1 et B.7.3.2 comme une « mesure générale et sociale qui tend à apporter une aide aux ménages qui louent un bien immobilier pour leur habitation », visant « notamment » à compenser le saut d'index fédéral ou comme une « une mesure générale qui vise à aider au rétablissement du pouvoir d'achat des 400 000 locataires wallons » ou une « mesure relative au pouvoir d'achat », il ressort de l'exposé des motifs et du commentaire de l'article unique, ainsi que de la discussion générale du décret attaqué que le seul objectif poursuivi en l'espèce a été d'instaurer un « correctif » visant à compenser le saut d'index fédéral.

En effet, aucune modification n'a été apportée au texte du projet de décret, qui est identique au texte de l'avant-projet critiqué par la section de législation du Conseil d'Etat; une simple modification terminologique (« notamment ») ne suffit pas pour modifier l'objectif poursuivi justifiant la mesure attaquée. En outre, l'ensemble des développements des travaux préparatoires précités ne visent que les effets sur les locataires du saut d'index fédéral, que tend à compenser la mesure attaquée; le souci de garantir le pouvoir d'achat des locataires n'a été pris en compte en l'espèce qu'au regard de la mesure fédérale. Enfin, le choix de viser les baux en cours est uniquement justifié dans l'exposé des motifs par l'impossibilité pour les parties au bail de négocier les termes du contrat en anticipant les effets du saut d'index fédéral. La mesure attaquée n'a dès lors été conçue que pour compenser le saut d'index fédéral.

B.14.1. Comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a constaté dans son avis cité en B.7.2, le décret attaqué traite de manière identique des catégories de personnes qui, au regard de l'objectif de la mesure attaquée de compenser le saut d'index fédéral, sont dans des situations essentiellement différentes, à savoir les personnes qui sont concernées par le saut

d'index décidé dans le cadre de la loi du 23 avril 2015 précitée et les personnes qui ne sont pas concernées par ce saut d'index.

Le saut d'index des loyers bénéficie ainsi de manière identique à tous les locataires, qu'ils soient ou non concernés par le saut d'index fédéral, indépendamment de la question de savoir si les bailleurs sont, quant à eux, concernés ou non par ce saut d'index fédéral.

B.14.2. Ce traitement identique n'est pas raisonnablement justifié. En effet, la seule justification avancée serait d'instaurer une « mesure générale et sociale », afin de soutenir le pouvoir d'achat des ménages qui louent un bien à titre d'habitation, « notamment » dans le contexte du saut d'index fédéral.

Or, les travaux préparatoires cités en B.7.3 restent en défaut d'étayer cet objectif d'instaurer une mesure généralisée d'aide aux locataires, pas plus qu'ils ne démontrent la nécessité d'une telle mesure qui déroge à l'équilibre entre les parties que tend à garantir le principe d'indexation des loyers.

B.14.3. En outre, la mesure attaquée ne s'applique pas aux logements exclus du champ d'application du décret attaqué précisément parce que le calcul du loyer de ces logements permet déjà de compenser le saut d'index fédéral (article 29, § 1er, et 30 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 « organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public ») et que cela aurait pour effet d'entraîner un double gel des loyers, « ce qui excède l'objectif du Gouvernement wallon de lier la modération des loyers à la modération des salaires » (*Doc. parl.*, Parlement Wallon, 2015-2016, n° 378/1, p. 3).

B.15. Le premier moyen en sa première branche est fondé.

B.16. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue.

Quant au maintien des effets

B.17. Afin d'éviter de créer une insécurité juridique ou des difficultés financières pour les locataires concernés par le saut d'index des loyers, il y a lieu, en application de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de maintenir les effets des dispositions annulées ainsi qu'il est indiqué dans le dispositif.

Ce maintien des effets a pour conséquence que sont définitivement maintenus, jusqu'à la prochaine date anniversaire du bail qui suit le 31 mars 2018, les loyers fixés en application de la formule d'indexation résultant du décret attaqué, de sorte que les locataires concernés ne devront pas payer la différence entre le montant des loyers indexés conformément à la formule d'indexation non limitée par le décret attaqué et le montant des loyers indexés en application du décret attaqué.

Les locataires et bailleurs concernés par un bail en cours au 1er avril 2016 sont ainsi traités de manière égalitaire, dès lors que la formule d'indexation limitée par le décret attaqué a pu sortir ses effets à leur égard à la date anniversaire du bail, deux années consécutives. Les baux auxquels le décret attaqué a été appliqué et qui sont en cours au 31 mars 2018 se verront ainsi appliquer, à la prochaine date anniversaire du bail qui suit le 31 mars 2018, la formule d'indexation non limitée par le décret attaqué.

Par ces motifs,

la Cour

- annule le décret de la Région wallonne du 3 mars 2016 visant à réaliser un saut d'index des loyers;

- maintient définitivement les effets de ce décret jusqu'à la prochaine date anniversaire des baux qui suit le 31 mars 2018.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 15 mars 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels