



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.539/2
du 16 décembre 2015

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne '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'

Le 20 novembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur 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'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 16 décembre 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 décembre 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'ACTE

1. Partant du constat, selon l'exposé des motifs, « que le saut d'index sur les salaires conduit à une injustice sociale qu'il veut corriger dans les limites des compétences régionales », le Gouvernement wallon a « décidé d'adopter une mesure visant à réaliser un saut d'index des loyers afin de rétablir l'équilibre indispensable existant entre ces deux éléments », sachant que 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 ».

L'avant-projet de décret à l'examen prévoit à cet effet de compléter l'article 6 du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil, inséré par la loi du 20 février 1991 'modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer' par un alinéa nouveau prévoyant que, pour les baux en cours à la date d'entrée en vigueur de l'avant-projet, l'indexation des loyers est jusqu'à l'échéance du contrat réalisée selon une formule qui permettra de neutraliser les effets de la première indexation suivant l'entrée en vigueur du texte en projet.

2. Dans le domaine des baux, le partage des compétences opéré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État' a eu pour effet de rendre les régions compétentes pour toutes les règles relatives :

- au bail d'habitation, conformément à l'article 6, § 1^{er}, IV, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ;

- au bail commercial, conformément à l'article 6, § 1^{er}, VI, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ;

- au bail à ferme et au bail à cheptel, conformément à l'article 6, § 1^{er}, V, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ¹.

Dans les règles qui sont transférées aux régions concernant ces baux figurent indiscutablement les règles de fixation des loyers (en ce compris leur indexation éventuelle)

¹ Voir le commentaire de l'article 15 de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 précitée pour ce qui concerne le bail d'habitation (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 80-84), de l'article 16 pour le bail à ferme et le bail à cheptel (*ibid.*, pp. 86-87) et de l'article 17 pour le bail commercial (*ibid.*, p. 95).

puisque le commentaire des articles concernés de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014, le mentionne expressément.

3. Les compétences ainsi attribuées aux régions s'exercent évidemment sans préjudice des compétences dont l'autorité fédérale peut encore user en la matière, lesquelles doivent pouvoir se concilier avec les compétences régionales dont il vient d'être fait état.

De ce point de vue, concernant les baux transférés aux régions, l'autorité fédérale peut toujours, sur la base de la compétence dont il dispose de manière résiduelle dans le domaine du droit civil, élaborer les « dispositions générales du droit civil en matière d'obligations et de contrat »².

Par ailleurs, dans le domaine des baux, l'autorité fédérale a naturellement conservé les compétences qui n'ont pas été attribuées aux régions, à savoir la compétence de réglementer les baux qui portent sur des biens immeubles sans être des baux d'habitation, des baux commerciaux ou des baux à ferme ou à cheptel.

Enfin, l'autorité fédérale pourrait élaborer une réglementation générale et uniforme au titre de la politique des prix et des revenus s'appliquant également aux loyers issus d'un bail d'habitation, d'un bail commercial, d'un bail à ferme ou d'un bail à cheptel³.

4. Il se déduit de l'ensemble de ces règles que la Région wallonne est bien compétente pour adopter l'avant-projet puisque l'objet de ce dernier consiste à réglementer l'indexation des loyers pour les baux portant sur des logements que le preneur affecte à sa résidence principale. Ce faisant, la Région exerce la compétence qu'elle détient en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IV, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale n'ayant à ce jour adopté au demeurant aucune norme générale et uniforme au titre de la politique des prix et des revenus s'appliquant à la fixation du prix des loyers des logements affectés à la résidence principale du preneur⁴.

² Le commentaire de l'article 15 de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 précitée cite comme exemple le fait que le législateur fédéral pourrait toujours décider de modifier les règles concernant l'interprétation des contrats en amendement les articles 1156 à 1164 du Code civil.

³ Le caractère général et uniforme de la réglementation conditionne la qualification d'une mesure comme relevant de la politique des prix et revenus au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 (voir en ce sens l'observation 5 de l'avis 57.195/1 donné le 11 mars 2015 sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 23 avril 2015 'concernant la promotion de l'emploi' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 960/1), et les observations 5 et 10, alinéa 3, de l'avis 57.332/VR donné le 3 avril 2015 sur une série d'amendements au même projet de loi) (*ibid.*, n° 960/9).

⁴ Dans l'avis 57.332/VR cité à la note précédente, la section de législation a observé ce qui suit au sujet d'un amendement visant à « bloquer » par une loi fédérale l'indexation des loyers de biens immeubles, amendement qui a été rejeté :

« En ajoutant un nouvel article dans le projet de loi, l'amendement n° 77 entend prévoir que la forme d'indexation visée à l'article 1728*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code civil, est l'indexation sur la base de l'indice santé lissé et temporairement bloqué. Cette disposition du Code civil fait partie des dispositions générales relatives aux baux des biens immeubles. L'amendement contient un régime général relatif aux 'revenus' pouvant être obtenus à partir de la location de biens immeubles et aux prix pouvant être fixés pour celle-ci. L'amendement est donc lié au régime général prévu à l'article 3*bis*, en projet, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 et s'inscrit donc dans le

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

DISPOSITIF

Article 1 (lire : Article unique)

1. Comme cela vaut pour tout décret de la Région wallonne, l'avant-projet examiné est soumis au respect du principe constitutionnel d'égalité et de non discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

De ce point de vue, selon une jurisprudence bien établie et communément partagée par la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation et le Conseil d'État, les règles constitutionnelles de l'égalité des belges devant la loi et de la non discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. Les mêmes règles s'opposent par ailleurs à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification objective et 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 est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé.

2. 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' ⁵.

cadre de la compétence fédérale générale en matière de politique des prix et des revenus. Cette compétence fédérale générale ne porte pas atteinte à la compétence des régions qui leur permet, en vertu de leur compétence concernant certaines formes de location de biens immobiliers (voir l'article 6, § 1^{er}, IV, LSRI), d'adopter des dispositions spécifiques en ce qui concerne la fixation et le calcul du loyer, et plus particulièrement des règles en matière d'indexation ».

⁵ Le commentaire de l'article énonce ainsi notamment que :

- « en l'absence d'un correctif adapté, le montant des loyers d'habitation continuerait à être indexé sur la 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 » ;
- « 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 » ;
- « le Gouvernement wallon estime [...] 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 » ;
- « 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

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.

3. 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'avèrera 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 »

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 ».

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 ⁶, 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 » ⁷.

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.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁶ En l'état, il s'agira du dixième jour qui suivra sa publication au *Moniteur belge*.

⁷ Le 27 avril 2015 est la date à laquelle a été publiée et est entrée en vigueur la loi du 23 avril 2015.