

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2018/201413]

Extrait de l'arrêt n° 32/2018 du 15 mars 2018

Numéro du rôle : 6500

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 60bis 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.

(...)

II. En droit

(...)

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 1^{er} 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 1728bis 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 1^{er} 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 1^{er} 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 forment.

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 1^{er} 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 décrétale 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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er} de la loi du 29 décembre 1983 « relative aux contrats de louage de biens immeubles », puis modifié par les articles 5 et 13, § 1^{er}, 2^o, 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 :

« § 1^{er}. 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 1^{er} 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 1^{er} 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 1728bis sont insérées dans la section relative au louage d'immeubles en général. Elles seront donc applicables [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 1728bis 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 1728bis 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 1728bis 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 1728bis 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, § 1^{er}, 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 1^{er}, 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 1^{er}, 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 1^{er}, 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 1^{er}, 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 1^{er} avril 2016, le décret attaqué déroge, pendant une année, au principe d'indexation des loyers découlant de l'article 6, alinéas 1^{er} et 2, du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil, et de l'article 1728bis 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 décernait 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, § 1^{er}, 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 1^{er} 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,
P.-Y. Dutilleux

Le président,
J. Spreutels

GRONDWETTELIJK HOF

[2018/201413]

Uittreksel uit arrest nr. 32/2018 van 15 maart 2018

Rolnummer 6500

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 3 maart 2016 tot invoering van een indexsprong van de huurprijzen, ingesteld door de vzw « Nationaal Eigenaars- en Mede-eigenaars Syndicaat » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter E. De Groot, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 24 augustus 2016 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 augustus 2016, is beroep tot vernietiging ingesteld van het decreet van het Waalse Gewest van 3 maart 2016 tot invoering van een indexsprong van de huurprijzen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 maart 2016) door de vzw « Nationaal Eigenaars- en Mede-eigenaars Syndicaat », Vincent Mathieu, de bvba « J.M. Bergmans », Patrick Genin en Anne Crepin, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Plasschaert en Mr. E. Montens, advocaten bij de balie te Brussel.

(...)

II. *In rechte*

(...)

B.1.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen het decreet van het Waalse Gewest van 3 maart 2016 « tot invoering van een indexsprong van de huurprijzen » (hierna : het bestreden decreet).

Bij het enige artikel van het bestreden decreet wordt artikel 6 van boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2 (« Regels betreffende de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats van de huurder in het bijzonder »), van het Burgerlijk Wetboek, zoals ingevoegd bij de wet van 20 februari 1991 « houdende wijziging van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek inzake huishuur en tot aanvulling van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek inzake huishuur » (hierna : de Woninghuurwet), aangevuld met volgend lid :

« Voor de huishuren die lopen op 1 april 2016 is de indexatieformule voor de huishuren tot de vervaldatum van het contract de volgende : basishuurprijs vermenigvuldigd met het indexcijfer op de vorige verjaardagsdatum en gedeeld door het aanvangsindexcijfer ».

Die bepaling is op 21 maart 2016 in werking getreden.

B.1.2. Zoals het in het Waalse Gewest van toepassing is na de wijziging ervan bij het bestreden decreet, bepaalt artikel 6 van boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2 « Regels betreffende de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats van de huurder in het bijzonder », van het Burgerlijk Wetboek :

« *Indexatie*

Indien zulks niet uitdrukkelijk is uitgesloten en op voorwaarde dat de huurovereenkomst bij geschrift is gesloten, is de aanpassing van de huurprijs aan de kosten van levensonderhoud eenmaal per huurjaar, verschuldigd op de verjaardag van de inwerkingtreding van de huurovereenkomst, volgens de regels bepaald bij artikel 1728bis van het Burgerlijk Wetboek.

Deze aanpassing vindt slechts plaats op schriftelijk verzoek van de belanghebbende partij en werkt slechts terug tot drie maanden voorafgaand aan die van het verzoek.

Voor de huishuren die lopen op 1 april 2016 is de indexatieformule voor de huishuren tot de vervaldatum van het contract de volgende : basishuurprijs vermenigvuldigd met het indexcijfer op de vorige verjaardagsdatum en gedeeld door het aanvangsindexcijfer ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

B.2. Het beroep tot vernietiging is ingesteld door de vzw « Nationaal Eigenaars- en Mede-eigenaars Syndicaat » (NEMS) en door vier eigenaars die een onroerend goed verhuren als hoofdverblijf, waarvan de huurovereenkomst een clause voor indexering van de huurprijzen bevat.

B.3.1. De Waalse Regering werpt de onontvankelijkheid van het beroep op wegens gebrek aan belang van de verzoekende partijen om in rechte te treden, in zoverre zij de vernietiging van het bestreden decreet vorderen om reden dat het de huurders zou benadelen, terwijl die grieven geen enkel verband houden met hun situatie van eigenaar en verhuurder.

B.3.2. De verzoekende partijen, in hun respectieve hoedanigheid van eigenaar en verhuurder en van een vzw waarvan het maatschappelijk doel onder meer erin bestaat het eigendomsrecht en de belangen van de eigenaars te verdedigen, kunnen rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door het bestreden decreet waarvan het enige artikel de indexeringsformule van de huurprijzen wijzigt, voor de huurovereenkomsten met betrekking tot een hoofdverblijfplaats die lopen op 1 april 2016.

B.3.3. Nu de verzoekende partijen belang hebben bij het beroep tot vernietiging, dienen zij niet daarenboven te getuigen van een belang bij elk van de middelen of de onderdelen ervan.

B.4.1. De Waalse Regering betwist eveneens het belang van de tweede en de derde verzoekende partij om in rechte te treden, in zoverre de in hun huurovereenkomst vervatte clause voor indexering van de huurprijzen onwettig zou zijn.

B.4.2. Zonder dat het nodig is de wettigheid van de aangevoerde clause te onderzoeken, kan worden volstaan met de vaststelling dat, aangezien minstens één verzoekende partij doet blijken van een voldoende belang bij het beroep, het niet nodig is te onderzoeken of de andere verzoekende partijen ook doen blijken van een belang om de vernietiging van de bestreden bepaling te vorderen.

B.5. De excepties worden verworpen.

Ten gronde

B.6. Het eerste middel, dat gericht is tegen het enige artikel van het bestreden decreet, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In het eerste onderdeel van het middel zijn de verzoekende partijen van mening dat de bestreden bepaling, doordat zij op algemene wijze van toepassing is op alle huurovereenkomsten met betrekking tot een hoofdverblijfplaats die lopen op 1 april 2016, zonder verantwoording en op onevenredige wijze categorieën van personen die zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden, te weten de huurders en verhuurders die aan de loonindexsprong onderworpen zijn en die welke dat niet zijn, identiek behandelt.

In het tweede onderdeel van het middel oefenen de verzoekende partijen kritiek uit op het feit dat de bestreden maatregel, terwijl hij wordt voorgesteld als een steunmaatregel voor de huishoudens die een onroerend goed huren als woonst, niet van toepassing is op de eigendommen die worden verhuurd door overheidsinstanties, waardoor een ongerechtvaardigd en onevenredig verschil in behandeling wordt gecreëerd tussen de huurders en verhuurders van private eigendommen en de huurders en verhuurders van publieke eigendommen, die zich nochtans in wezenlijk identieke situaties bevinden.

B.7.1. De bestreden bepaling vindt haar oorsprong in een voorontwerp van decreet « tot invoering van een indexsprong van de huurprijzen die samengaat met de loonindexsprong die voortvloeit uit de wet van 23 april 2015 tot verbetering van de werkgelegenheid », waarvan de memorie van toelichting het volgende aangaf :

« Bij beslissing van 27 februari 2015 heeft de federale Regering een maatregel aangenomen tot invoering van een loonindexsprong. Die maatregel wordt verwezenlijkt door een tijdelijke blokkering van de afgevlakte gezondheidsindex, totdat de indexsprong geleidelijk 2 % zal hebben bereikt.

Die beslissing, die het voorwerp uitmaakt van een wetsontwerp van 13 maart 2015 dat thans in het federale Parlement wordt besproken, past binnen een beleid van de federale Regering die verklaart de werkgelegenheid te willen bevorderen door een vermindering van de loonkosten voor de werkgevers. De federale Regering verklaart aldus bij te dragen tot het scheppen van werkgelegenheid en de competitiviteit van onze ondernemingen te verhogen.

De Waalse Regering is evenwel van mening dat de loonindexsprong tot sociale onrechtvaardigheid leidt die zij wil corrigeren binnen de grenzen van de gewestbevoegdheden. Die maatregel leidt tot een blokkering van het bedrag van de inkomsten terwijl de kosten van levensonderhoud zullen blijven stijgen, met als gevolg een daling van de koopkracht voor diegenen die onder de federale maatregel vallen.

Zo zou, bij ontstentenis van een aangepast correctiebedrag, het bedrag van de woninghuurprijzen geïndexeerd blijven op basis van de gezondheidsindex, terwijl de inkomsten van de loontrekkenden, de ambtenaren en de sociale-uitkeringsgerechtigden ongewijzigd zouden blijven. Dat zou *de facto* een bijkomende last inhouden voor de gezinnen wat de nochtans onvermijdelijke en essentiële uitgave voor huisvesting betreft.

De bescherming van de woning, die een fundamenteel recht is dat wordt gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, vormt een prioriteit voor de Waalse Regering.

Huisvesting is immers een basisbehoefte van de mens. Zij vormt het kader waarbinnen de persoonlijkheid, het gezin en het sociale leven zich kunnen ontplooiën.

De erkenning van een recht op huisvesting dient samen te gaan met een gegarandeerde stabiliteit in het genot van dat recht.

Door de loonindexsprong dreigt een groot aantal gezinnen in de problemen te raken, met name de gezinnen die over hun huurovereenkomst hebben onderhandeld op een tijdstip dat de indexering van de huurprijzen werd gecompenseerd door een gelijktijdige indexering van hun inkomsten.

Om de negatieve impact van die federale beslissing te corrigeren, heeft de Waalse Regering beslist een maatregel aan te nemen tot invoering van een indexsprong van de woninghuurprijzen, gelijktijdig met de loonindexsprong.

De Waalse Regering is immers van mening dat de matiging van de lonen haar tegengewicht moet vinden in een matiging van de huurprijzen om het noodzakelijke evenwicht tussen die twee elementen te herstellen.

[...]

De Regering heeft aldus ervoor gekozen de maatregel te beperken tot de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats.

Aangezien het doel van het voorliggende decreet past binnen de bescherming van het recht op een behoorlijke huisvesting, is het verantwoord dat zij het toepassingsgebied ervan niet uitbreidt tot de huurovereenkomsten met betrekking tot een tweede verblijf.

Bovendien wordt het met die maatregel beoogde doel van sociale correctie bereikt doordat de gevolgen ervan worden beperkt tot de lopende huurovereenkomsten. Dit ontwerpdecreet wil het beginsel van de indexering van de huurprijzen op de verjaardagsdatum van de huurovereenkomst niet afschaffen, maar wel de gevolgen ervan beperken voor de personen die geraakt worden door de loonindexsprong.

De personen die door de federale maatregel worden benadeeld, zijn immers die welke, doordat zij thans gebonden zijn door een huurovereenkomst, niet konden vooruitlopen op de gevolgen ervan op het ogenblik dat zij onderhandelden over de bewoordingen van de huurovereenkomst.

Dat geldt niet voor de personen die ook door de federale maatregel worden geraakt maar die dat element in de onderhandelingen kunnen opnemen bij het sluiten van hun toekomstige huurovereenkomst. Het basisbedrag van de huur zal immers worden bepaald op grond van een overeenkomst waarin rekening wordt gehouden met de federale maatregel.

[...] » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 378/1, p. 16).

B.7.2. In haar advies over dat voorontwerp van decreet heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State de volgende opmerkingen geformuleerd met betrekking tot de naleving van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat is gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet :

« Te dezen is de ontworpen decretale regel, zoals de toelichting ervan getuigt, volledig toegespitst op de intentie om een ' aangepast correctiebedrag ' door te voeren ter compensatie van de ' loonindexsprong ' die voortvloeit uit de wet van 23 april 2015 ' tot verbetering van de werkgelegenheid '.

Het voorontwerp behandelt echter op identieke wijze de personen die worden geraakt door de indexsprong waartoe is beslist in het kader van de wet van 23 april 2015 en de personen die niet door die indexsprong worden geraakt.

De bevrozing van de indexering van de woninghuurprijzen met betrekking tot de hoofdverblijfplaats waarin het voorontwerp voorziet en die de bevrozing van de loonindexering corrigeert, zal immers zonder onderscheid ten goede komen aan beide bovenvermelde categorieën van personen.

Tenzij de auteur van het voorontwerp in staat is een pertinente verklaring te geven die het mogelijk maakt te begrijpen waarom categorieën van personen die zich ten aanzien van de beoogde maatregel in wezenlijk verschillende situaties lijken te bevinden identiek worden behandeld, dient bijgevolg te worden aangenomen dat het voorontwerp het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schendt en dat het moet worden aangepast in die zin dat het bepaalt dat het slechts van toepassing is op de huurovereenkomsten gesloten door een huurder die lonen, wedden, sociale

uitkeringen, toelagen, premies of vergoedingen heeft ontvangen voor de berekening waarvan de blokkering van de afgevlakte gezondheidsindex is toegepast, zoals bepaald bij artikel 2ter van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ' ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen ', bekrachtigd bij de wet van 30 maart 1994 en gewijzigd bij de wet van 23 april 2015 » (*ibid.*, pp. 8-9).

Wat het toepassingsgebied van het voorontwerp van decreet betreft, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State ook de volgende opmerkingen geformuleerd :

« Het voorontwerp bepaalt dat het van toepassing is op de ' huurovereenkomsten die lopen op de datum van inwerkingtreding van dit decreet '.

Uit formeel oogpunt is die formulering hoe dan ook problematisch omdat de ontworpen tekst een wijzigingstekst is en dient te worden opgenomen in een bestaende norm waarbinnen de verwijzing ' naar de datum van inwerkingtreding van dit decreet ' moeilijk te lezen en te begrijpen zal blijken.

Ten gronde strekt die bepaling ertoe het doel te verwezenlijken dat in de toelichting werd omschreven en dat erin bestaat het voordeel van de maatregel voor te behouden voor de personen die,

' in zoverre zij thans gebonden zijn door een huurovereenkomst, niet konden vooruitlopen op de gevolgen ervan op het ogenblik dat zij over de bepalingen van de huurovereenkomst onderhandelden '.

waarbij de

' personen die ook onder de federale maatregel vallen maar die dat element in de onderhandelingen kunnen opnemen bij het sluiten van hun toekomstige huurovereenkomst '.

worden uitgesloten omdat, voor die laatsten,

' het basisbedrag van de huur immers zal worden vastgesteld op grond van een overeenkomst die rekening houdt met de federale maatregel '.

Indien dat het doel is, is het niet ' de datum van inwerkingtreding van dit decreet ' die het referentiepunt moet zijn voor de toepassing van de ontworpen maatregel omdat, op de datum waarop het voorontwerp in werking zal treden, de betrokken huurders de gevolgen van de toepassing van de blokkering van de afgevlakte gezondheidsindex reeds in hun berekeningen zullen hebben opgenomen voor het bepalen van hun inkomsten.

Aangezien het de bedoeling is dat de beoogde maatregel ten goede komt aan diegenen die niet konden anticiperen op de gevolgen van de ' loonindexsprong ' waarin de wet van 23 april 2015 voorziet, lijkt het aangewezen om, in het enige artikel, de woorden ' Voor de huurovereenkomsten die lopen op de datum van inwerkingtreding van dit decreet ' te vervangen door de woorden ' Voor de huurovereenkomsten die lopen op 27 april 2015 '.

Men kan evenwel niet uitsluiten dat de auteur van het voorontwerp, op een wijze die coherent is met de bedoeling die hij aanneemt, kan voorzien in een toepassing van het voorontwerp op de huurovereenkomsten die lopen op een datum die reeds verstreken is maar die recenter zou zijn dan die van 27 april 2015, teneinde de betrokkenen retroactief een redelijke termijn toe te kennen om kennis te nemen van de wet van 23 april 2015 en hun handelwijze eraan aan te passen.

Het komt de auteur van het voorontwerp toe een beslissing te nemen over die kwestie in het licht van deze opmerking » (*ibid.*, p. 9).

B.7.3.1. Teneinde rekening te houden met de opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, werd de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet « tot invoering van een indexsprong van de huurprijzen » gewijzigd en bevat zij de volgende toelichting :

« Huisvesting vormt een basisbehoefte van de mens en vertegenwoordigt een aanzienlijk deel van het gezinsbudget. De bescherming van de woning, die een fundamenteel recht is dat wordt gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, vormt een prioriteit voor de Waalse Regering.

Huisvesting is immers een basisbehoefte van de mens en vormt het kader waarbinnen de persoonlijkheid, het gezin en het sociale leven zich kunnen ontplooiën.

De erkenning van een recht op huisvesting dient samen te gaan met een stellige garantie dat recht te kunnen genieten.

Uit de meest recente statistieken bekendgemaakt door de FOD Economie naar aanleiding van het huishoudbudgetonderzoek van de Algemene Directie Statistiek blijkt dat, in 2014, één derde van het budget van de huishoudens aan huisvesting werd besteed.

De voorgestelde indexsprong van de huurprijzen is dus een algemene en sociale maatregel die tot doel heeft de huishoudens die een onroerend goed huren als woonst, te ondersteunen. Die maatregel beoogt onder meer de loonindexsprong die leidt tot sociale onrechtvaardigheid te compenseren binnen de grenzen van de gewestbevoegdheden. Die maatregel leidt tot een blokkering van het bedrag van de inkomsten, terwijl de kosten van levensonderhoud zullen blijven stijgen, met als gevolg een daling van de koopkracht voor diegenen die door de federale maatregel worden geraakt.

De Waalse Regering heeft beslist een maatregel aan te nemen tot invoering van een indexsprong van de woninghuurprijzen om het budget van de huishoudens te ondersteunen, onder meer in een context waarin de federale Regering in een loonindexsprong heeft voorzien.

Die matiging van de huurprijzen dient echter te worden doorgevoerd met inachtneming van de legitieme belangen van de verhuurders.

Volgens de Waalse Regering dient de huisvesting van de gezinnen te worden beschermd zonder dat op onevenredige wijze aan de situatie van de verhuurders wordt geraakt. Dat is mogelijk door twee vereisten in aanmerking te nemen : de stabiliteit van de huurprijzen waarborgen en dit tot overeenstemming brengen met het tweevoudige doel dat erin bestaat een vrije huurmarkt en een billijke vergoeding voor de investeerders te verzekeren.

Door die twee vereisten heeft de Waalse Regering zich laten leiden bij de tenuitvoerlegging van de maatregel.

De Regering heeft aldus ervoor gekozen de maatregel te beperken tot de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats.

Aangezien het doel van het voorliggende decreet past binnen de bescherming van het recht op een behoorlijke huisvesting, is het verantwoord dat zij het toepassingsgebied ervan niet uitbreidt tot de huurovereenkomsten met betrekking tot een tweede verblijf.

Bovendien wordt het met die maatregel beoogde doel van sociale correctie bereikt doordat de gevolgen ervan worden beperkt tot de lopende huurovereenkomsten. Dit ontwerpdecreet wil het beginsel van de indexering van de huurprijzen op de verjaardagsdatum van de huurovereenkomst niet afschaffen, maar wel de gevolgen ervan beperken tot de personen die een lopende huurovereenkomst hebben op het ogenblik van de inwerkingtreding van deze tekst.

Het gaat immers onder meer erom de indexsprong waartoe de federale Regering heeft beslist, te compenseren. Wat betreft de compensatie voor de personen die door de federale maatregel worden benadeeld, gaat het om die welke thans gebonden zijn door een huurovereenkomst en niet konden anticiperen op de gevolgen ervan op het ogenblik dat zij onderhandelden over de bepalingen van de huurovereenkomst.

Dat geldt niet voor de personen die ook te maken hebben met de federale maatregel maar die dat element in de onderhandelingen kunnen opnemen bij het sluiten van hun toekomstige huurovereenkomst. Het basisbedrag van de huur zal immers worden bepaald op grond van een overeenkomst waarin rekening wordt gehouden met de federale maatregel. Het lijkt immers moeilijk het bedrag te beperken van een huurprijs die nog niet definitief is vastgesteld tussen de partijen.

De tenuitvoerlegging van de indexsprong van de huurprijzen impliceert dat rekening wordt gehouden met de specificiteit van de regelingen die van toepassing zijn op de overheids- en privéwoningen teneinde een gelijkheid te waarborgen, zowel tussen alle huurders, als tussen de verhuurders.

De impact van de federale maatregel op de personen aan wie een overheidswoning werd toegewezen, wordt automatisch gecorrigeerd door de bestaande modaliteiten inzake vaststelling van die huurprijzen, zodat geen enkele wijziging moest worden aangebracht aan het besluit van de Waalse Regering van 6 september 2007 tot organisatie van de verhuur van woningen beheerd door de ' Société wallonne du Logement ' (Waalse Huisvestingsmaatschappij) of de openbare huisvestingsmaatschappijen.

Uit de analyse van die wetgeving is immers gebleken dat, in alle gevallen, bij de berekening van het huurbedrag rekening werd gehouden met het bedrag van de inkomsten van de rechthebbenden, zodat de loonindexsprong automatisch leidt tot een indexsprong van de huurprijzen.

De toevoeging van een bepaling die voorziet in een indexsprong van de huurprijzen zou in dat kader leiden tot een dubbele bevrozing van de huurprijzen, wat het doel van de Waalse Regering, namelijk de matiging van de huurprijzen koppelen aan de matiging van de lonen, te buiten gaat.

De indexering van de huurprijzen wordt geregeld, wat de huurprijzen voor een privéwoning betreft, door artikel 1728*bis* van het Burgerlijk Wetboek, een algemene bepaling die voor alle huurovereenkomsten geldt, en artikel 6 van afdeling 2 van hoofdstuk II van titel VIII van boek III van het Burgerlijk Wetboek, dat een specifieke regel uitvaardigt betreffende de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats van de huurder, die werd ingevoegd bij de wet van 20 februari 1991 houdende wijziging van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek inzake huishuur.

Het mechanisme voor indexering van de huurprijzen voor privéwoningen vereiste bijzondere aandacht in zoverre het voorziet in een jaarlijkse indexering op de verjaardatum van de huurovereenkomst.

Er werd dus bepaald, voor alle lopende huurovereenkomsten, dat de indexering zou worden teruggebracht tot het indexcijfer dat 12 maanden voordien van toepassing was » (*ibid.*, pp. 3-4).

B.7.3.2. Het Commissieverslag vermeldt eveneens :

« In eerste instantie onderstreept [de minister van Lokale Besturen, Steden, Huisvesting en Energie] dat het gaat om een algemene maatregel die ernaar streeft de koopkracht van de 400 000 Waalse huurders te helpen herstellen. De huurprijs vertegenwoordigt, vooral in de privésector, vaak meer dan één derde van de inkomsten van een huishouden, en bedraagt gemiddeld 550 euro.

[...]

Het doel is een nieuwe indexeringsformule te creëren die verwijst naar een nieuwe *ratio* berekend op basis van de verjaardagsdatum van de huurovereenkomst bij de vorige indexering, gedeeld door het nieuwe indexcijfer. Door die formule wordt een index afgeschaft, zonder een indexering te verhinderen voor de toekomst. Door de nieuwe *ratio* kan de index niet worden toegepast.

De winst aan koopkracht werd onderzocht in verschillende scenario's, naar gelang van het bedrag van de huurprijzen. De winst aan koopkracht voor de huurders schommelt tussen 270 euro voor een huurprijs van 400 euro en iets meer dan 400 euro voor een huurprijs van 600 euro » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 378/2, p. 3).

Naar aanleiding van een vraag over de bestreden maatregel, antwoordde de minister eveneens het volgende :

« [...] het voorgestelde mechanisme komt hoofdzakelijk neer op een uitstel van indexering. De winst zal steeds gelijk zijn aan de inflatie van het lopende jaar. Indien de inflatie zwak is, zal de winst gering zijn; indien de inflatie aanzienlijk is, zal zij weerspiegeld worden in de huurprijs op de verjaardagsdatum van de huurovereenkomst. Op dit ogenblik is de inflatie laag, maar niemand kan voorspellen hoeveel het percentage ervan en de winst zullen bedragen over 15 jaar indien de huurovereenkomst wordt voortgezet.

Het ontwerp van decreet bevat geen enkele verwijzing naar de niet-indexering van de lonen. Het struikelblok van discriminatie is vermeden omdat het gaat om een maatregel inzake koopkracht » (*ibid.*, p. 4; zie eveneens *ibid.*, pp. 5-6).

« De maatregel die u vandaag wordt voorgesteld, heeft tot doel de huurders, de jongeren en de minstbesteden die een lopende huurovereenkomst hebben en die moeite hebben om de eindjes aan elkaar te knopen, te helpen. Ingevolge de bevoegdheidsoverdracht inzake huurovereenkomsten wenste de Waalse Regering een sociale maatregel te nemen om de koopkracht van alle huurders wier huurovereenkomsten lopen, te bevorderen » (Waals Parlement, CRI, 2015-2016, nr. 12, voltallige zitting van 2 maart 2016, p. 7).

B.8.1. Het bestreden decreet voert een « indexsprong » van de huurprijzen door voor de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats die lopen op 1 april 2016. Krachtens die bepaling is het indexcijfer dat in aanmerking wordt genomen in de indexeringsformule van de huurprijzen, tot de vervaldatum van de overeenkomst, het indexcijfer dat van toepassing is op de vorige verjaardagsdatum, zijnde twaalf maanden voordien.

Het bestreden decreet heeft aldus tot gevolg dat de indexering van de huurprijzen wordt vertraagd voor alle huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats die lopen 1 april 2016, waardoor een verschuiving met één jaar wordt gecreëerd wat de indexering van de huurprijzen betreft. Op die manier wordt de indexeringsformule van de huurprijzen, op elke verjaardagsdatum van de huurovereenkomst vanaf 1 april 2016, door het bestreden decreet beperkt, tot de vervaldatum van de huurovereenkomst met betrekking tot de hoofdverblijfplaats.

B.8.2. Door de indexering van de huurprijzen aldus te vertragen, wijkt de bestreden bepaling af van het indexeringsmechanisme waarin artikel 6, eerste en tweede lid, van boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2, van het Burgerlijk Wetboek voorziet, zoals het werd ingevoegd door de Woninghuurwet, aangezien het voormelde artikel 6, voor de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats, het indexeringsbeginsel preciseerd dat voor de huurovereenkomsten van onroerende goederen op algemene wijze is vastgelegd in artikel 1728*bis* van het Burgerlijk Wetboek.

B.9.1. Artikel 1728bis van het Burgerlijk Wetboek, dat deel uitmaakt van afdeling I (« Algemene bepalingen betreffende de huur van onroerende goederen ») van boek III, titel VIII, hoofdstuk II, van het Burgerlijk Wetboek, is ingevoegd bij artikel 1 van de wet van 29 december 1983 « betreffende de huur van onroerende goederen » en vervolgens gewijzigd bij de artikelen 5 en 13, § 1, 2°, van de wet van 20 februari 1991, bij artikel 16 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 « ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's Lands concurrentievermogen » - bekrachtigd bij artikel 90 van de wet van 30 maart 1994 « houdende sociale bepalingen » - en bij artikel 3 van de wet van 13 april 1997, en bepaalt :

« § 1. Indien een aanpassing van de huurprijs aan de kosten van levensonderhoud is bedongen, is deze slechts één maal per huurjaar toegelaten en ten vroegste op de verjaardag van de inwerkingtreding van de huurovereenkomst. Deze aanpassing geschiedt op basis van de schommelingen van het indexcijfer van de consumptieprijzen.

De aangepaste huurprijs mag niet hoger zijn dan het bedrag verkregen door toepassing van de hiernavolgende formule : basishuurprijs vermenigvuldigd met het nieuwe indexcijfer en gedeeld door het aanvangsindexcijfer.

De basishuurprijs is de huurprijs die volgt uit de overeenkomst of uit een vonnis met uitsluiting van alle kosten en lasten uitdrukkelijk door de huurovereenkomst ten laste van de huurder gelegd.

Het nieuwe indexcijfer is het indexcijfer daartoe berekend en benoemd, van de maand voorafgaand aan die van de verjaardag van de inwerkingtreding van de huurovereenkomst.

Het aanvangsindexcijfer is het indexcijfer van de consumptieprijzen van de maand die voorafgaat aan de maand tijdens welke de overeenkomst is afgesloten.

Voor de overeenkomsten afgesloten vanaf 1 februari 1994, is het aanvangsindexcijfer echter het indexcijfer daartoe berekend en benoemd van de maand die voorafgaat aan de maand tijdens welke de overeenkomst is afgesloten.

§ 2. Contractuele bepalingen welke uitvoering verder gaat dan de aanpassing waarin dit artikel voorziet, kunnen tot die aanpassing ingekort worden ».

B.9.2.1. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 29 december 1983 « betreffende de huur van onroerende goederen », waarvan artikel 1 artikel 1728bis van het Burgerlijk Wetboek heeft ingevoegd, wordt aangegeven, wat het indexeringsmechanisme van de huurprijzen betreft :

« Overeenkomstig de algemene regel die werd aangenomen, mag de huurprijs slechts eenmaal per huurjaar worden aangepast en ten vroegste op de verjaardag van de inwerkingtreding van de huurovereenkomst. De aangepaste huurprijs mag niet hoger liggen dan de basishuurprijs, vermenigvuldigd met het nieuwe indexcijfer en gedeeld door het aanvangsindexcijfer. Zulks houdt in dat de partijen een andere formule kunnen toepassen, met dien verstande nochtans dat het bedrag van de huurprijs niet hoger mag zijn dan die welke voortvloeit uit de toepassing van de wettelijke formule.

Opdat het beding dat voorziet in de aanpassing van de huurprijs onder die bepaling zou kunnen vallen, moet het een verwijzing inhouden naar de kosten van levensonderhoud en niet naar een criterium dat weliswaar rekening houdt met een factor die eventueel in verband staat met de kosten van levensonderhoud, maar geenszins representatief daarvoor wil zijn. Zo wordt bij voorbeeld in de bepaling geen rekening gehouden met de aanpassing van de huurprijs op grond van de ontwikkeling van de omzet of van het inkomen van de huurder, hoewel een dergelijke ontwikkeling ook verband houdt met de kosten van levensonderhoud » (*Parl. St.*, Kamer, 1983-1984, nr. 807/9, p. 3; zie eveneens *Parl. St.*, Senaat, 1982-1983, nr. 556/1, p. 3; *Parl. St.*, Senaat, 1982-1983, nr. 556/2, pp. 4-5).

Er werd opgemerkt dat « [de] door het ontwerp voorgeschreven huuraanpassing van algemene aard is, hetgeen de vereenvoudiging en de duidelijkheid in de hand werkt » (*Parl. St.*, Senaat, 1982-1983, nr. 556/2, p. 51). Dat voorschrift is imperatief (*Parl. St.*, Senaat, 1982-1983, nr. 556/1, p. 6; *Parl. St.*, Kamer, 1983-1984, nr. 807/9, pp. 8 en 32).

Artikel 1728bis van het Burgerlijk Wetboek werd opgevat als onderdeel van een geheel van « bepalingen die het evenwicht tussen de belangen van de eigenaars en die van de huurders willen vrijwaren » (*Parl. St.*, Kamer, 1983-1984, nr. 807/9, p. 8; zie eveneens *ibid.*, p. 30).

B.9.2.2. De toelichting bij artikel 1728bis van het Burgerlijk Wetboek vermeldt eveneens :

« Vooreerst weze de aandacht erop gevestigd dat het artikel enkel de aanpassing van de huurprijs aan de kosten van levensonderhoud wenst te reglementeren en helemaal geen afbreuk wil doen aan de contractuele vrijheid van de partijen tot vaststelling van de basishuurprijs enerzijds, noch tot binding van deze huurprijs aan de kosten van levensonderhoud anderzijds.

Om onder de toepassing te vallen van dit artikel moet het beding dat in de aanpassing van de huurprijs voorziet een verwijzing inhouden naar het levensonderhoud en niet naar een criterium dat, alhoewel het elementen bevat die eventueel verband houden met de kosten voor levensonderhoud, niet tot doel heeft dit laatste te vertegenwoordigen. [...]

De bepalingen van artikel 1728bis worden ingevoegd in de afdeling die betrekking heeft op de onroerende huur in het algemeen. Dit heeft tot gevolg dat ze van toepassing zullen zijn op ongeveer alle soorten huurovereenkomsten : huur van gronden, gebouwen, huizen, handelshuizen, enz. [...]

Een eerste principe dat in artikel 1728bis werd opgenomen betreft de voorwaarde dat de partijen een aanpassing van de huurprijs aan de kosten van levensonderhoud moeten hebben bedongen. Indien een indexeringsclausule is opgenomen in de overeenkomst dient de aanpassing te geschieden rekening houdend met de criteria van artikel 1728bis B.W. [...]

De aanpassing is slechts éénmaal per huurjaar toegelaten. Dit geldt uiteraard als een maximum. De partijen kunnen overeenkomen de aanpassing minder regelmatig te laten geschieden. Voorwaarde blijft uiteraard dat het resultaat van zo'n verhogingssysteem de wettelijk bepaalde maxima niet overtreft.

De aanpassing geschiedt ' ten vroegste op de verjaardag van de inwerkingtreding van de huurovereenkomst '. Daaruit volgt al onmiddellijk dat ze ook later mag plaatsvinden. [...]

Met betrekking tot de modaliteiten van de aanpassing geeft artikel 1728bis vervolgens een aantal regels weer. Vooreerst wordt bepaald dat als referentiepunt de schommelingen van het indexcijfer van de consumptieprijzen wordt genomen. Iedere aanpassing van de huurprijs aan de kosten van levensonderhoud zal dus worden berekend volgens een vergelijking tussen deze indexcijfers.

Het tweede lid bepaalt deze berekeningswijze waarbij moet worden voor ogen gehouden dat het hier gaat om de vaststelling van een maximum. De aangepaste huurprijs mag niet hoger zijn dan de basishuurprijs vermenigvuldigd met de nieuwe index en gedeeld door de aanvangsindex. Dat wil bijgevolg zeggen dat de partijen eventueel een andere berekeningsformule mogen aanwenden om de indexschommelingen te berekenen op voorwaarde evenwel dat de verkregen nieuwe huurprijs het resultaat van de wettelijke formule niet overtreft [...] » (*Parl. St.*, Senaat, 1982-1983, nr. 556/1, pp. 4-5).

B.9.3. Uit het voorgaande blijkt dat het beginsel van indexering van de huurprijzen, vervat in artikel 1728bis van het Burgerlijk Wetboek, ertoe strekt de huurprijs aan te passen aan de kosten van levensonderhoud, die worden bepaald door objectieve referentiecriteriën, met name de schommelingen van het indexcijfer van de consumptieprijzen,

die worden weerspiegeld in de gezondheidsindex die wordt gebruikt voor de indexering van de huurprijzen (artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 24 december 1993, zoals laatst gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 23 april 2015 tot verbetering van de werkgelegenheid). Andere criteria voor aanpassing, zoals de evolutie van de inkomsten van de huurder, werden uitgesloten (*Parl. St.*, Kamer, 1983-1984, nr. 807/9, pp. 3, 26-27).

Het beginsel van aanpassing van de huurprijs aan de kosten van levensonderhoud is een maatregel die ertoe strekt een evenwicht te vrijwaren tussen de belangen van de eigenaars en die van de huurders.

B.10.1. Artikel 6, eerste lid, van boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2 « Regels betreffende de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats van de huurder in het bijzonder », van het Burgerlijk Wetboek, voorziet eveneens in het beginsel van een aanpassing van de huurprijs aan de kosten van levensonderhoud, eenmaal per huurjaar, op de verjaardag van de inwerkingtreding van de huurovereenkomst volgens de regels bepaald bij artikel 1728bis van het Burgerlijk Wetboek.

In de parlementaire voorbereiding van het wetsontwerp dat de Woninghuurwet is geworden, wordt daarover het volgende uiteengezet :

« De jaarlijkse indexering van de huurprijs is [...] van rechtswege toegelaten » (*Parl. St.*, Kamer, 1990-1991, nr. 1357/1, p. 5).

« Dit ontwerp voorziet overigens in de stelselmatige indexering van alle huurovereenkomsten.

Dat wordt hierdoor gewettigd dat alle inkomens aan het indexcijfer gekoppeld zijn, zodat er geen reden is om de inkomsten uit onroerend bezit niet aan te passen. Dat wordt nog meer noodzakelijk nu de huurcontracten een lange looptijd krijgen » (*Parl. St.*, Kamer, 1990-1991, nr. 1357/10, p. 5).

B.10.2. Het voormelde artikel 6, eerste lid, werd als volgt verantwoord :

« Thans kan de indexatie overeenkomstig de bepalingen van artikel 1728bis van het Burgerlijk Wetboek slechts worden toegepast indien zulks in de huurovereenkomst is bedongen. Wat de mondelinge overeenkomsten betreft, kan uiteraard erg moeilijk worden bewezen dat de partijen overeengekomen zijn de huurprijs te indexeren of zulks niet te doen. Het feit dat de indexatie regelmatig is toegepast, kan erop wijzen dat is overeengekomen de huurprijs aan de indexschommelingen aan te passen. Dit is ter zake evenwel geen betrouwbare oplossing.

Met betrekking tot de schriftelijke overeenkomsten blijkt het akkoord betreffende de indexatie uit de invoeging van een indexeringsclausule in de huurovereenkomst. Bij gebreke van een dergelijk beding wordt de huurprijs normaal gezien niet geïndexeerd.

[...]

Het ontwerp van wet staat voor alle overeenkomsten waarop het betrekking heeft toe dat de huurprijs wordt aangepast aan de kosten van levensonderhoud, zelfs indien zulks niet was overeengekomen tussen de partijen.

Die bepaling brengt niet alleen duidelijkheid inzake de juiste omvang van de verplichtingen van de huurder bij een mondeling gesloten overeenkomst, maar brengt vooral het inkomen, dat de huurprijs voor de verhuurder vormt, in overeenstemming met het geheel van de andere inkomens, waarvan is overeengekomen ze voortaan te indexeren.

Het beding waarbij de partijen bij geschrift uitdrukkelijk hebben uitgesloten dat de huurprijs zal worden geïndexeerd, is daarentegen volstrekt geldig. Een dergelijk beding kan worden verantwoord op grond van redenen die voor de partijen een persoonlijk karakter hebben, waarin het de wetgever niet toekomt tussenbeide te komen » (*Parl. St.*, Kamer, 1990-1991, nr. 1357/1, pp. 19-20).

Er werd eveneens op het volgende gewezen :

« Het ontwerp beoogt een billijk evenwicht en wil daarom :

- de verhuurder de mogelijkheid bieden de huurprijs aan te passen aan de kosten van levensonderhoud, zelfs indien dit niet in de overeenkomst werd bepaald;

- de huurder die uit eigen initiatief geen indexering betaalt, niet straffen;

- de ' kleine ' verhuurder die de indexering naliet te vragen, niet straffen; in dat geval voorziet het ontwerp in een terugwerkende kracht van drie maanden » (*Parl. St.*, Kamer, 1990-1991, nr. 1357/10, p. 83).

B.10.3. De toevoeging van de woorden « en op voorwaarde dat de huurovereenkomst bij geschrift is gesloten » bij artikel 8 van de wet van 13 april 1997 « beantwoordt [...] aan de algemene tendens om steeds meer, in het belang van de rechtszekerheid, schriftelijke contracten te vereisen » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 717/7, p. 18).

Wat betreft de regel bepaald in artikel 6, eerste lid, van boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2, van het Burgerlijk Wetboek, werd eraan herinnerd dat « het gaat om een aanpassing van de huurprijs aan kosten van levensonderhoud en dus om een indexering, een geldsom » (*Parl. St.*, Senaat, 1996-1997, nr. 505/3, p. 34).

B.10.4. Uit het voorgaande volgt dat artikel 6, eerste lid, van boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2 « Regels betreffende de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats van de huurder in het bijzonder », van het Burgerlijk Wetboek ertoe strekt het beginsel van jaarlijkse indexering van de huurprijs te veralgemenen voor de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats, in het licht van de keuze die de wetgever heeft gemaakt om huurovereenkomsten van lange duur door te voeren, waarbij die maatregel een evenwicht beoogt tussen de partijen bij de huurovereenkomst.

B.11.1. Door de indexsprong die het bestreden decreet invoert voor de huurovereenkomsten die lopen op 1 april 2016, wijkt het, gedurende één jaar, af van het beginsel van indexering van de huurprijzen dat voortvloeit uit artikel 6, eerste en tweede lid, van boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2, van het Burgerlijk Wetboek, en uit artikel 1728bis van het Burgerlijk Wetboek.

Die maatregel wijzigt bijgevolg het evenwicht tussen de partijen bij de huurovereenkomst dat het beginsel van indexering van de huurprijzen, zoals vastgelegd bij de voormelde bepalingen, beoogt tot stand te brengen voor de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats.

B.11.2. Er dient te worden onderzocht of die maatregel bestaanbaar is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat is gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.12. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de bestreden maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.13.1. Uit de in B.7 geciteerde parlementaire voorbereiding blijkt dat, met het bestreden decreet tot invoering van een indexsprong van de huurprijzen, de decreetgever tot doel had de indexsprong te compenseren waartoe de federale wetgever had beslist en die ten uitvoer was gelegd in de wet van 23 april 2015 « tot verbetering van de werkgelegenheid », die een blokkering van de afgevlakte gezondheidsindex toepaste voor de lonen, wedden, sociale uitkeringen, toelagen, premies of vergoedingen (hierna : de federale indexsprong).

B.13.2. Ook al werd de bestreden maatregel, ingevolge de kritiek van de afdeling wetgeving van de Raad van State, in de in B.7.3.1 en B.7.3.2 geciteerde parlementaire voorbereiding voorgesteld als een « algemene en sociale maatregel die tot doel heeft de huishoudens die een onroerend goed huren als woonst, te ondersteunen », die « onder meer » ertoe strekt de federale indexsprong te compenseren, of als « een algemene maatregel die ernaar streeft de koopkracht van de 400 000 Waalse huurders te helpen herstellen » of een « maatregel inzake koopkracht », toch blijkt uit de memorie van toelichting en uit de bespreking van het enige artikel, alsook uit de algemene bespreking van het bestreden decreet, dat het enige doel dat te dezen wordt nagestreefd de invoering van een « correctiebedrag » was om de federale indexsprong te compenseren.

Er werd immers geen enkele wijziging aangebracht aan de tekst van het ontwerpdecreet, die identiek is aan de tekst van het voorontwerp dat door de afdeling wetgeving van de Raad van State werd bekritiseerd; een gewone terminologische wijziging (« onder meer ») volstaat niet om het nagestreefte doel dat de bestreden maatregel rechtvaardigt, te wijzigen. Bovendien hebben alle uiteenzettingen van de voormelde parlementaire voorbereiding enkel betrekking op de gevolgen, voor de huurders, van de federale indexsprong, die de bestreden maatregel tracht te compenseren; de bekommernis om de koopkracht van de huurders te waarborgen, werd te dezen slechts in aanmerking genomen in het licht van de federale maatregel. Ten slotte wordt de keuze om de lopende huurovereenkomsten te beogen, in de memorie van toelichting uitsluitend verantwoord door de onmogelijkheid, voor de partijen bij een huurovereenkomst, om, anticiperend op de gevolgen van de federale indexsprong, te onderhandelen over de bewoordingen van de overeenkomst. De bestreden maatregel is bijgevolg enkel bedacht om de federale indexsprong te compenseren.

B.14.1. Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State vaststelde in haar in B.7.2 geciteerde advies, behandelt het bestreden decreet op identieke wijze categorieën van personen die zich, in het licht van het doel van de bestreden maatregel, namelijk de federale indexsprong compenseren, in wezenlijk verschillende situaties bevinden, te weten de personen die te maken hebben met de indexsprong waartoe is beslist in het kader van de voormelde wet van 23 april 2015 en de personen die niet met die indexsprong te maken hebben.

De indexsprong van de huurprijzen komt aldus op identieke wijze ten goede aan alle huurders, ongeacht of zij al dan niet te maken hebben met de federale indexsprong, los van de kwestie of de verhuurders al dan niet te maken hebben met die federale indexsprong.

B.14.2. Die identieke behandeling is niet redelijk verantwoord. Immers, de enige verantwoording die wordt aangevoerd zou de invoering zijn van een « algemene en sociale maatregel », teneinde de koopkracht te ondersteunen van de huishoudens die een onroerend goed huren als woonst, « onder meer » in de context van de federale indexsprong.

In de in B.7.3 geciteerde parlementaire voorbereiding wordt echter dat doel, namelijk de invoering van een veralgemeende steunmaatregel voor de huurders, niet beargumenteerd, en wordt niet de noodzaak aangetoond van een dergelijke maatregel die afwijkt van het evenwicht tussen de partijen dat het beginsel van indexering van de huurprijzen beoogt te waarborgen.

B.14.3. Bovendien geldt de bestreden maatregel niet voor de woningen, die van het toepassingsgebied van het bestreden decreet zijn uitgesloten precies omdat de berekening van de huurprijs van die woningen reeds toelaat de federale indexsprong te compenseren (artikelen 29, § 1, en 30, van het besluit van de Waalse Regering van 6 september 2007 « tot organisatie van de verhuur van woningen beheerd door de ' Société wallonne du Logement ' (Waalse Huisvestingsmaatschappij) of de openbare huisvestingsmaatschappijen ») en omdat dit zou leiden tot een dubbele bevrozing van de huurprijzen, « wat het doel van de Waalse Regering, namelijk de matiging van de huurprijzen koppelen aan de matiging van de lonen, te buiten gaat » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 378/1, p. 3).

B.15. Het eerste onderdeel van het eerste middel is gegrond.

B.16. Aangezien de overige grieven niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen zij niet te worden onderzocht.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

B.17. Om te vermijden dat rechtsonzekerheid of financiële moeilijkheden worden gecreëerd voor de huurders die te maken hebben met de indexsprong van de huurprijzen, dienen, met toepassing van artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, de gevolgen van de vernietigde bepalingen te worden gehandhaafd zoals is aangegeven in het dictum.

Die handhaving van de gevolgen leidt ertoe dat, tot de volgende verjaardagsdatum van de huurovereenkomst die volgt op 31 maart 2018, de huurprijzen die zijn vastgesteld met toepassing van de indexeringsformule die volgt uit het bestreden decreet definitief worden gehandhaafd, zodat de betrokken huurders niet het verschil zullen moeten betalen tussen het bedrag van de huurprijzen die zijn geïndexeerd overeenkomstig de indexeringsformule die niet door het bestreden decreet is beperkt en het bedrag van de huurprijzen die zijn geïndexeerd met toepassing van het bestreden decreet.

De huurders en verhuurders die partij zijn bij een huurovereenkomst die loopt op 1 april 2016 zijn aldus op gelijke wijze behandeld, aangezien de door het bestreden decreet beperkte indexeringsformule twee opeenvolgende jaren uitwerking heeft gehad te hunnen aanzien, op de verjaardagsdatum van de huurovereenkomst. Op de huurovereenkomsten waarop het bestreden decreet is toegepast en die lopen op 31 maart 2018 zal aldus, op de volgende verjaardagsdatum van de huurovereenkomst die volgt op 31 maart 2018, de indexeringsformule worden toegepast die niet door het bestreden decreet is beperkt.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt het decreet van het Waalse Gewest van 3 maart 2016 tot invoering van een indexsprong van de huurprijzen;

- handhaaft definitief de gevolgen van dat decreet tot de volgende verjaardagsdatum van de huurovereenkomsten die volgt op 31 maart 2018.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 15 maart 2018.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,
J. Spreutels

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2018/201413]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 32/2018 vom 15. März 2018

Geschäftsverzeichnisnummer 6500

In Sachen: Klage auf Nichtigkeitserklärung des Dekrets der Wallonischen Region vom 3. März 2016 zur Durchführung eines Indexsprungs für die Mieten, erhoben von der VoG « Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und A. Alen, den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet und R. Leysen, und dem emeritierten Präsidenten E. De Groot gemäß Artikel 60bis des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 24. August 2016 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 25. August 2016 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigkeitserklärung des Dekrets der Wallonischen Region vom 3. März 2016 zur Durchführung eines Indexsprungs für die Mieten (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 11. März 2016): die VoG « Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires », Vincent Mathieu, die « J.M. Bergmans » PGmbH, Patrick Genin und Anne Crepin, unterstützt und vertreten durch RA E. Plasschaert und RA E. Montens, in Brüssel zugelassen.

(...)

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die Klage auf Nichtigkeitserklärung richtet sich gegen das Dekret der Wallonischen Region vom 3. März 2016 « zur Durchführung eines Indexsprungs für die Mieten » (im Folgenden: angefochtenes Dekret).

Der einzige Artikel des angefochtenen Dekrets ergänzt Artikel 6 von Buch III Titel VIII Kapitel II Abschnitt 2 des Zivilgesetzbuches (« Besondere Regeln über die Mietverträge betreffend den Hauptwohrtort des Mieters »), eingefügt durch das Gesetz vom 20. Februar 1991 « zur Abänderung und Ergänzung der Bestimmungen des Zivilgesetzbuches in Sachen Mietverträge » (im Folgenden: Wohnungsmietgesetz) durch einen Absatz mit folgendem Wortlaut:

« Was die am 1. April 2016 laufenden Mietverhältnisse betrifft, lautet die Indexierungsformel bis zum Ablauf des Vertrags wie folgt: Grundmiete multipliziert mit dem Index am vorhergehenden Jahrestag und dividiert durch den Anfangsindex ».

Diese Bestimmung ist am 21. März 2016 in Kraft getreten.

B.1.2. In der in der Wallonischen Region nach seiner Änderung durch das angefochtene Dekret geltenden Fassung bestimmt Artikel 6 von Buch III Titel VIII Kapitel II Abschnitt 2 (« Besondere Regeln über die Mietverträge betreffend den Hauptwohrtort des Mieters ») des Zivilgesetzbuches:

« *Indexierung*

Wenn eine Anpassung des Mietpreises an die Lebenshaltungskosten nicht ausdrücklich ausgeschlossen worden ist und unter der Bedingung, dass der Mietvertrag schriftlich abgeschlossen wurde, ist diese Anpassung einmal pro Mietjahr fällig, und zwar am Jahrestag des Inkrafttretens des Mietvertrags unter den in Artikel 1728bis des Zivilgesetzbuchs vorgesehenen Bedingungen.

Diese Anpassung erfolgt erst, nachdem die betreibende Partei sie schriftlich beantragt hat, und wirkt lediglich zurück auf die drei Monate vor dem Monat der Beantragung.

Was die am 1. April 2016 laufenden Mietverhältnisse betrifft, lautet die Indexierungsformel bis zum Ablauf des Vertrags wie folgt: Grundmiete multipliziert mit dem Index am vorhergehenden Jahrestag und dividiert durch den Anfangsindex ».

In Bezug auf die Zulässigkeit der Klage

B.2. Die Nichtigkeitsklage wird von der VoG « Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires » (SNPC) und von vier Eigentümern erhoben, die eine Immobilie als Hauptwohrtort vermieten und in deren Mietvertrag eine Klausel über die Indexierung der Mieten enthalten ist.

B.3.1. Die wallonische Regierung macht geltend, die Klage sei wegen fehlenden Interesses der klagenden Parteien an der Klageerhebung unzulässig, da sie die Nichtigkeitserklärung des angefochtenen Dekrets mit der Begründung beantragen, dass es die Mieter benachteilige, obgleich dieser Anfechtungsgrund in keinem Zusammenhang mit ihrer Situation als Eigentümer und Vermieter stehe.

B.3.2. Die klagenden Parteien in ihrer jeweiligen Eigenschaft als Eigentümer und Vermieter und VoG, deren Zweck insbesondere auf die Verteidigung des Eigentumsrechts und der Interessen der Eigentümer gerichtet ist, können unmittelbar und zu ihrem Nachteil von dem angefochtenen Dekret betroffen sein, dessen einziger Artikel die Indexierungsformel für am 1. April 2016 laufende Mietverträge betreffend den Hauptwohrtort ändert.

B.3.3. Da die klagenden Parteien ein Interesse daran haben, die Nichtigkeitsklage zu erheben, müssen sie nicht auch noch ein Interesse an jedem einzelnen der Klagegründe oder an jedem einzelnen der Teile der Klagegründe, die sie vorbringen, nachweisen.

B.4.1. Die wallonische Regierung bestreitet außerdem das Interesse der zweiten und dritten klagenden Partei an der Klageerhebung, weil die in ihrem Mietvertrag enthaltene Indexierungsklausel für die Mieten rechtswidrig sei.

B.4.2. Ohne dass es einer Prüfung der Rechtmäßigkeit der genannten Klausel bedarf, genügt die Feststellung, dass es nicht notwendig ist zu prüfen, ob die anderen klagenden Parteien ebenfalls ein Interesse haben, die Nichtigkeitserklärung der angefochtenen Bestimmung zu verfolgen, da mindestens eine klagende Partei ein hinreichendes Interesse an der Klage darlegt.

B.5. Die Einreden werden zurückgewiesen.

In der Sache

B.6. Der erste Klagegrund, der sich gegen den einzigen Artikel des angefochtenen Dekrets richtet, stützt sich auf die Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Im ersten Teil des Klagegrunds vertreten die klagenden Parteien die Auffassung, dass die angefochtene Bestimmung durch ihre allgemeine Anwendung auf alle am 1. April 2016 laufenden Mietverträge, die den Hauptwohntort betreffen, Personenkategorien, die sich in im Wesentlichen unterschiedlichen Situationen befinden, ungerechtfertigt und unverhältnismäßig gleich behandelt, nämlich die Mieter und Vermieter, die von dem Indexsprung bei den Löhnen betroffen sind, und die Mieter und Vermieter, für die das nicht gilt.

Im zweiten Teil des Klagegrunds kritisieren die klagenden Parteien, dass die angefochtene Maßnahme zwar als eine Hilfe für die Haushalte, die eine Immobilie als Wohnung mieten, dargestellt werde, aber nicht für von der öffentlichen Hand vermietete Wohnungen gelte, so dass eine Ungleichbehandlung, die nicht gerechtfertigt und unverhältnismäßig sei, zwischen den Mietern und Vermietern von privaten Immobilien und den Mietern und Vermietern von öffentlichen Wohnungen entstehe, die sich jedoch in einer im Wesentlichen gleichen Situation befänden.

B.7.1. Die angefochtene Bestimmung stammt aus einem Vorentwurf des Dekrets « zur Durchführung eines Indexsprungs für die Mieten, der mit dem Indexsprung für die Löhne infolge des Gesetzes vom 23. April 2015 zur Beschäftigungsförderung einher geht », in dessen Begründung es heißt:

« 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. In ihrer Stellungnahme zu diesem Vorentwurf des Dekrets hat sich die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates folgendermaßen zur Beachtung des Grundsatzes der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, der in den Artikeln 10 und 11 der Verfassung garantiert ist, geäußert:

« En l'espèce, comme en atteste son commentaire, la règle décrétale 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 1993¹ portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays², confirmé par la loi du 30 mars 1994 et modifié par la loi du 23 avril 2015 » (*ibid.*, pp. 8-9).

Was den Geltungsbereich des Vorentwurfs des Dekrets anbelangt, hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates außerdem folgende Stellungnahme abgegeben:

« 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 '

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. Um der Stellungnahme der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates Rechnung zu tragen, wurde die Begründung des Dekretentwurfs « zur Einführung eines Indexsprungs für die Mieten » geändert und erläutert nunmehr:

« 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 intégrant 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. Im Bericht der Kommission ist auch angegeben:

« 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).

Weiterhin hat der Minister auf die Frage nach der angefochtenen Maßnahme geantwortet:

« [...] 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. Durch das angefochtene Dekret wird ein « Indexsprung » für die Mieten der am 1. April 2016 laufenden Mietverträge betreffend den Hauptwohrtort durchgeführt. Aufgrund dieser Bestimmung wird bis zum Ablauf des Vertrags in der Indexierungsformel für die Mieten der Index zugrunde gelegt, der am vorhergehenden Jahrestag galt, das heißt zwölf Monate zuvor.

Das angefochtene Dekret hat die Folge, dass die Indexierung der Mieten von allen am 1. April 2016 laufenden Mietverhältnissen betreffend den Hauptwohrtort aufgeschoben wird, so dass die Indexierung der Mieten um ein Jahr zeitversetzt erfolgt. Auf diese Weise ist die Indexierungsformel der Mieten bei jedem Jahrestag von Mietverträgen ab dem 1. April 2016 bis zum Ablauf des Mietverhältnisses betreffend den Hauptwohrtort durch das angefochtene Dekret begrenzt.

B.8.2. Durch die so verschobene Indexierung der Mieten stellt die angefochtene Bestimmung eine Ausnahmeregelung zu dem Indexierungsmechanismus dar, der in Artikel 6 Absatz 1 und 2 von Buch III Titel VIII Kapitel II Abschnitt 2 des Zivilgesetzbuches vorgesehen ist, wie er durch das Wohnungsmietgesetz eingefügt wurde, da der vorgenannte Artikel 6 für Mietverhältnisse betreffend den Hauptwohrtort den Grundsatz der Indexierung präzisiert, der in allgemeiner Weise für Immobilienmietverträge in Artikel 1728*bis* des Zivilgesetzbuches vorgesehen ist.

B.9.1. Artikel 1728*bis* des Zivilgesetzbuches, der zu Abschnitt I (« Allgemeine Bestimmungen über Immobilienmietverträge ») von Buch III Titel VIII Kapitel II des Zivilgesetzbuches gehört, wurde durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. Dezember 1983 « über die Immobilienmietverträge » eingefügt, dann durch die Artikel 5 und 13 § 1 Ziffer 2 des Gesetzes vom 20. Februar 1991, durch Artikel 16 des Königlichen Erlasses vom 24. Dezember 1993 « zur Ausführung des Gesetzes vom 6. Januar 1989 zur Wahrung der Konkurrenzfähigkeit des Landes » geändert, durch Artikel 90 des Gesetzes vom 30. März 1994 « zur Festlegung sozialer Bestimmungen » und durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. April 1997 bestätigt und bestimmt:

« § 1. Ist eine Anpassung des Mietpreises an die Lebenshaltungskosten vereinbart worden, ist sie nur einmal pro Mietjahr zulässig und frühestens am Jahrestag des Inkrafttretens des Mietvertrags. Diese Anpassung erfolgt auf der Grundlage der Schwankungen des Verbraucherpreisindex.

Der angepasste Mietpreis darf den Betrag, der sich aus folgender Formel ergibt, nicht überschreiten: Basismietpreis, multipliziert mit dem neuen Index und geteilt durch den Anfangsindex.

Der Basismietpreis ist der Mietpreis, der aus der Vereinbarung oder aus einem Urteil resultiert, unter Ausschluss jeglicher Kosten und Lasten, die laut Mietvertrag ausdrücklich zu Lasten des Mieters gehen.

Der neue Index ist der zu diesem Zweck berechnete und bestimmte Index des Monats, der dem Jahrestag des Inkrafttretens des Mietvertrags vorangeht.

Der Anfangsindex ist der Verbraucherpreisindex des Monats, der dem Monat, in dem die Vereinbarung geschlossen wurde, vorangeht.

Für die ab dem 1. Februar 1994 geschlossenen Vereinbarungen ist der Anfangsindex jedoch der zu diesem Zweck berechnete und bestimmte Index des Monats, der dem Monat, in dem die Vereinbarung geschlossen wurde, vorangeht.

§ 2. Vertragsbestimmungen, deren Wirksamkeit über die in vorliegendem Artikel vorgesehene Anpassung hinausgehen sollte, können auf diese Anpassung reduziert werden ».

B.9.2.1. In den Vorarbeiten für das Gesetz vom 29. Dezember 1983 « über die Immobilienmietverträge », durch dessen Artikel 1 der Artikel 1728*bis* des Zivilgesetzbuches eingefügt wurde, wurde zum Indexierungsmechanismus der Mieten angegeben:

« 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).

Es wurde darauf hingewiesen, dass « die von dem Entwurf vorgesehene Anpassung der Mietpreise allgemeiner Art ist, was zur Vereinfachung und Klarheit beiträgt » (*Parl. Dok.*, Senat, 1982-1983, Nr. 556/2, S. 51). Diese Regel ist eine zwingende Bestimmung (*Parl. Dok.*, Senat, 1982-1983, Nr. 556/1, S. 6; *Parl. Dok.*, Kammer, 1983-1984, Nr. 807/9, S. 8 und 32).

Artikel 1728bis des Zivilgesetzbuches wurde als Teil eines Pakets von « Bestimmungen zur Sicherstellung eines Gleichgewichts zwischen den Interessen der Eigentümer und der Mieter » abgefasst (*Parl. Dok.*, Kammer, 1983-1984, Nr. 807/9, S. 8; siehe auch *ebd.*, S. 30).

B.9.2.2. Im Kommentar zu Artikel 1728bis des Zivilgesetzbuches ist ebenfalls erwähnt:

« 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 1728bis 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 1728bis 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 1728bis 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. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass mit dem Grundsatz der Indexierung der Mieten, der in Artikel 1728bis des Zivilgesetzbuches enthalten ist, der Mietpreis an die Lebenshaltungskosten angepasst werden soll, die anhand der objektiven Referenzkriterien der Schwankungen des Verbraucherpreisindex bestimmt werden, die im für die Indexierung der Mieten verwendeten Gesundheitsindex zum Ausdruck kommen (Artikel 2 § 1 des Königlichen Erlasses vom 24. Dezember 1993 in der zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23. April 2015 zur Beschäftigungsförderung geänderten Fassung). Andere Kriterien für die Anpassung wie beispielsweise die Einkommensentwicklung des Mieters wurden ausgeschlossen (*Parl. Dok.*, Kammer, 1983-1984, Nr. 807/9, S. 3, 26-27).

Der Grundsatz der Anpassung des Mietpreises an die Lebenshaltungskosten ist eine Maßnahme, mit der ein Gleichgewicht zwischen den Interessen der Eigentümer und den Interessen der Mieter sichergestellt werden soll.

B.10.1. Artikel 6 Absatz 1 von Buch III Titel VIII Kapitel II Abschnitt 2 « Besondere Regeln über die Mietverträge betreffend den Hauptwohrtort des Mieters » des Zivilgesetzbuches sieht ebenfalls den Grundsatz der Anpassung des Mietpreises an die Lebenshaltungskosten einmal pro Mietjahr am Jahrestag des Inkrafttretens des Mietvertrags unter den in Artikel 1728bis des Zivilgesetzbuchs vorgesehenen Bedingungen vor.

In den Vorarbeiten zu dem Gesetzentwurf, der zum Wohnungsmietgesetz geworden ist, ist zu diesem Thema dargelegt:

« 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. Der vorerwähnte Artikel 6 Absatz 1 wurde wie folgt gerechtfertigt :

« 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).

Es wurde auch ausgeführt:

« 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. Die Einfügung der Worte « und unter der Bedingung, dass der Mietvertrag schriftlich abgeschlossen wurde, » durch Artikel 8 des Gesetzes vom 13. April 1997 « entspricht der allgemeinen Tendenz, die darin besteht, im Interesse der Rechtssicherheit zunehmend zu fordern, dass Mietverträge durch ein Schriftstück festgehalten werden » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1996-1997, Nr. 717/7, S. 18).

Hinsichtlich der in Artikel 6 Absatz 1 von Buch III Titel VIII Kapitel II Abschnitt 2 des Zivilgesetzbuches vorgesehenen Regelung wurde darauf verwiesen, dass « es sich um die Anpassung des Mietpreises an die Lebenshandlungskosten und somit um eine Indexierung, um einen Geldbetrag handelt » (*Parl. Dok.*, Senat, 1996-1997, Nr. 505/3, S. 34).

B.10.4. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass mit Artikel 6 Absatz 1 von Buch III Titel VIII Kapitel II Abschnitt 2 « Besondere Regeln über die Mietverträge betreffend den Hauptwohrt des Mieters » des Zivilgesetzbuches der Grundsatz der jährlichen Indexierung des Mietpreises für Mietverträge, die den Hauptwohrt betreffen, angesichts der vom Gesetzgeber getroffenen Entscheidung, langjährige Mietverträge festzulegen, allgemein verankert werden soll. Diese Maßnahme soll zur Gleichbehandlung der Parteien des Mietvertrags beitragen.

B.11.1. Durch den Indexsprung, den das angefochtene Dekret für die am 1. April 2016 laufenden Mietverhältnisse einführt, wird ein Jahr lang vom Grundsatz der Indexierung der Mieten gemäß Artikel 6 Absatz 1 und 2 von Buch III Titel VIII Kapitel II Abschnitt 2 des Zivilgesetzbuches und von Artikel 1728bis des Zivilgesetzbuches abgewichen.

Mit dieser Maßnahme wird somit das Gleichgewicht zwischen den Parteien des Mietvertrags verändert, das gemäß dem durch die vorstehend zitierten Bestimmungen festgelegten Grundsatz der Indexierung der Mieten für Mietverhältnisse betreffend den Hauptwohrt hergestellt werden soll.

B.11.2. Es ist daher zu prüfen, ob diese Maßnahme mit dem Grundsatz der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung vereinbar ist, der in den Artikeln 10 und 11 der Verfassung garantiert ist.

B.12. Der Grundsatz der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass eine unterschiedliche Behandlung von Kategorien von Personen besteht, sofern sie auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Es widerspricht diesem Grundsatz andererseits, dass Personenkategorien, die sich im Hinblick auf die fragliche Maßnahme in Situationen befinden, die sich wesentlich unterscheiden, gleich behandelt werden, ohne dass es eine vernünftige Rechtfertigung dafür gibt.

Ob eine solche Rechtfertigung vorhanden ist, muss unter Berücksichtigung des Zwecks und der Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie der Art der einschlägigen Grundsätze beurteilt werden; gegen den Grundsatz der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung wird verstossen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.13.1. Aus den in B.7 zitierten Vorarbeiten geht hervor, dass der Dekretgeber mit dem angefochtenen Dekret zur Durchführung eines Indexsprungs bei den Mieten den Indexsprung ausgleichen wollte, der vom Föderalgesetzgeber im Gesetz vom 23. April 2015 « zur Beschäftigungsförderung » entschieden und umgesetzt wurde, mit dem die Blockierung des abgeflachten Gesundheitsindex auf Löhne, Gehälter, Sozialleistungen, Zulagen, Prämien und Entschädigungen angewandt wurde (im Folgenden: föderaler Indexsprung).

B.13.2. Auch wenn die angefochtene Maßnahme nach der Kritik der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates in den in B.7.3.1 und B.7.3.2 zitierten Vorarbeiten als eine « allgemeine und soziale Maßnahme, mit der Haushalten, die eine Immobilie als Wohnung mieten, eine Hilfe gewährt werden soll », die « insbesondere » darauf abzielt, den föderalen Indexsprung auszugleichen, oder als « eine allgemeine Maßnahme, um die Wiederherstellung der Kaufkraft der 400 000 wallonischen Mieter zu unterstützen » oder als eine « Maßnahme in Bezug auf die Kaufkraft » dargestellt wurde, geht aus der Begründung und dem Kommentar zum einzigen Artikel sowie aus der allgemeinen Diskussion über das angefochtene Dekret hervor, dass das einzige in diesem Fall verfolgte Ziel darin bestand, ein « Korrektiv » einzuführen, mit dem der föderale Indexsprung ausgeglichen werden sollte.

Denn an dem Text des Dekretentwurfs, der mit dem von der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates kritisierten Text des Vorentwurfs identisch ist, wurde nichts geändert; eine schlichte terminologische Änderung (« insbesondere ») reicht nicht aus, um das verfolgte Ziel zu ändern, mit dem die angefochtene Maßnahme begründet wurde. Zudem beziehen sich sämtliche Ausführungen der zitierten Vorarbeiten nur auf die Auswirkungen des föderalen Indexsprungs auf die Mieter, den die angefochtene Maßnahme ausgleichen soll; das Ziel, die Kaufkraft der Mieter zu gewährleisten, wurde in diesem Fall nur im Rahmen der föderalen Maßnahme berücksichtigt. Schließlich wird die Entscheidung, auf die laufenden Mietverhältnisse abzustellen, in der Begründung nur damit gerechtfertigt, dass es den Mietvertragsparteien dann nicht möglich ist, die Bestimmungen des Vertrags unter Vorwegnahme der Folgen des föderalen Indexsprungs auszuhandeln. Ziel der angefochtenen Maßnahme war es somit nur, den föderalen Indexsprung auszugleichen.

B.14.1. Wie die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates in ihrer in B.7.2 zitierten Stellungnahme festgestellt hat, werden in dem angefochtenen Dekret Kategorien von Personen gleich behandelt, die in Anbetracht des Ziels der angefochtenen Maßnahme, den föderalen Indexsprung auszugleichen, in sich wesentlich unterscheidenden Situationen sind, nämlich die Personen, die von dem Indexsprung betroffen sind, der im Rahmen des vorgenannten Gesetzes vom 23. April 2015 beschlossen wurde, und die Personen, die von diesem Indexsprung nicht betroffen sind.

Der Indexsprung der Mieten kommt somit gleichermaßen allen Mietern zugute, gleich ob sie von dem föderalen Indexsprung betroffen sind oder nicht, unabhängig von der Frage, ob die Vermieter ihrerseits von diesem föderalen Indexsprung betroffen sind oder nicht.

B.14.2. Diese Gleichbehandlung ist nicht angemessen gerechtfertigt. Denn die einzige vorgebrachte Rechtfertigung wäre « eine allgemeine und soziale Maßnahme » einzuführen, um die Kaufkraft der Haushalte zu unterstützen, die eine Immobilie als Wohnung mieten, « insbesondere » vor dem Hintergrund des föderalen Indexsprungs.

Die in B.7.3 zitierten Vorarbeiten liefern aber keinen Beleg für dieses Ziel, eine allgemeine Hilfsmaßnahme für Mieter einzuführen, ebenso wenig wie sie die Notwendigkeit einer solchen Maßnahme zeigen, die gegen das Gleichgewicht zwischen den Parteien verstößt, das durch den Grundsatz der Indexierung der Mieten gewährleistet werden soll.

B.14.3. Darüber hinaus gilt die angefochtene Maßnahme nicht für Wohnungen, die vom Geltungsbereich des angefochtenen Dekrets gerade aus dem Grund ausgeschlossen sind, dass durch die Berechnung des Mietpreises dieser Wohnungen der föderale Indexsprung bereits ausgeglichen werden kann (Artikel 29 § 1 und 30 des Erlasses der wallonischen Regierung vom 6. September 2007 « über die Vermietung der von der ' Société wallonne du Logement ' oder von den Wohnungsbaugesellschaften öffentlichen Dienstes verwalteten Wohnungen ») und dass dies ein doppeltes Einfrieren der Miete zur Folge hätte, « was über das Ziel der wallonischen Regierung, die Mietpreismäßigung an die Lohnmäßigung zu koppeln, hinausgeht » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2015-2016, Nr. 378/1, S. 3).

B.15. Der erste Teil des ersten Klagegrunds ist begründet.

B.16. Es erübrigt sich, die anderen Beschwerdegründe zu prüfen, da diese nicht zu einer weitergehenden Nichtigerklärung führen können.

In Bezug auf die Aufrechterhaltung der Folgen

B.17. Damit keine Rechtsunsicherheit oder finanzielle Schwierigkeiten für die Mieter erzeugt werden, die von dem Indexsprung der Mieten betroffen sind, sind nach Artikel 8 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmungen wie im Tenor angegeben aufrechtzuerhalten.

Diese Aufrechterhaltung der Folgen bewirkt, dass die nach der Indexierungsformel des angefochtenen Dekrets festgelegten Mietpreise bis zum nächsten Jahrestag des Mietvertrags, der auf den 31. März 2018 folgt, endgültig beibehalten werden, so dass die betroffenen Mieter die Differenz zwischen dem Betrag der Mieten, die nach der nicht von dem angefochtenen Dekret begrenzten Indexierungsformel indexiert wurden, und dem Betrag der unter Anwendung des angefochtenen Dekrets indexierten Mieten nicht zahlen müssen.

Die Mieter und Vermieter, die von einem am 1. April 2016 laufenden Mietverhältnis betroffen sind, werden somit gleich behandelt, da die von dem angefochtenen Dekret begrenzte Indexierungsformel ihnen gegenüber zum Jahrestag des Mietvertrags in zwei aufeinanderfolgenden Jahren ihre Wirkung entfalten konnte. Auf die Mietverhältnisse, auf die das angefochtene Dekret angewandt wurde und die am 31. März 2018 laufen, wird somit am nächsten Jahrestag des Mietvertrags, der auf den 31. März 2018 folgt, die nicht durch das angefochtene Dekret begrenzte Indexierungsformel angewandt.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt das Dekret der Wallonischen Region vom 3. März 2016 zur Durchführung eines Indexsprungs für die Mieten für nichtig;

- erhält die Folgen dieses Dekrets bis zum nächsten Jahrestag des Mietverhältnisses, der auf den 31. März 2018 folgt, aufrecht.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 15. März 2018.

Der Kanzler,
P.-Y. Dutilleux

Der Präsident,
J. Spreutels

GEMEENSCHAPS- EN GEWESTREGERINGEN GOUVERNEMENTS DE COMMUNAUTE ET DE REGION GEMEINSCHAFTS- UND REGIONALREGIERUNGEN

VLAAMSE GEMEENSCHAP — COMMUNAUTE FLAMANDE

VLAAMSE OVERHEID

[C – 2018/12158]

4 MEI 2018. — Decreet houdende instemming met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur inzake de vestiging in België door deze organisatie van een verbindingsbureau bij de instellingen van de Europese Unie, met Bijlage, gedaan te Parijs op 3 juli 2013 (1)

Het VLAAMS PARLEMENT heeft aangenomen en Wij, REGERING, bekrachtigen hetgeen volgt:

DECREET houdende instemming met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur inzake de vestiging in België door deze organisatie van een verbindingsbureau bij de instellingen van de Europese Unie, met Bijlage, gedaan te Parijs op 3 juli 2013.

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Art. 2. Het Akkoord tussen het Koninkrijk België en de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur inzake de vestiging in België door deze organisatie van een verbindingsbureau bij de instellingen van de Europese Unie, met Bijlage, gedaan te Parijs op 3 juli 2013, zal volkomen gevolg hebben.

Art. 3. Dit decreet heeft uitwerking met ingang van 3 juli 2013.

Kondigen dit decreet af, bevelen dat het in het *Belgisch Staatsblad* zal worden bekendgemaakt.

Brussel, 4 mei 2018.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,
G. BOURGEOIS

—
Nota

(1) Zitting 2017-2018

Stukken :

— Ontwerp van decreet : 1501 – Nr. 1

— Verslag : 1501 – Nr. 2

— Tekst aangenomen door de plenaire vergadering : 1501 – Nr. 3

Handelingen. — Bespreking en aanneming: Vergadering van 25 april 2018.