

Numéro du rôle : 775
Arrêt n° 49/95 du 15 juin 1995

A R R E T

En cause : le recours en annulation de 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, introduit par l'a.s.b.l. Wetswinkel.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, J. Delruelle, G. De Baets, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 septembre 1994 et parvenue au greffe le 3 octobre 1994, l'a.s.b.l. Wetswinkel, dont le siège est établi à 9000 Gand, Fratersplein 6, a introduit un recours en annulation de 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 (*Moniteur belge* du 31 mars 1994).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 3 octobre 1994, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 20 octobre 1994.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 20 octobre 1994.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'a.s.b.l. Solidarités nouvelles, dont le siège social est établi à 5000 Namur, rue Notre-Dame 41, par lettre recommandée à la poste le 16 novembre 1994;

- l'a.s.b.l. Vlaams Overleg Bewonersbelangen (V.O.B.), dont le siège social est établi à 2600 Berchem, Diksmuidelaan 50, par lettre recommandée à la poste le 18 novembre 1994;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 5 décembre 1994.

Par ordonnance du 24 novembre 1994, la Cour a complété le siège par le juge A. Arts, vu la mise à la retraite d'un juge d'expression néerlandaise du siège.

Les mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 16 janvier 1995.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'a.s.b.l. Solidarités nouvelles, par lettre recommandée à la poste le 14 février 1995;

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 15 février 1995;

- l'a.s.b.l. Wetswinkel, par lettre recommandée à la poste le 17 février 1995;
- l'a.s.b.l. V.O.B., par lettre recommandée à la poste le 22 mars 1995.

Par ordonnance du 24 janvier 1995, la Cour a complété le siège par le juge R. Henneuse, vu la mise à la retraite d'un juge d'expression française du siège.

Par ordonnance du 28 février 1995, le président en exercice a constaté que le juge-rapporteur E. Cerexhe était légitimement empêché et remplacé, en cette qualité, par le juge J. Delruelle.

Par ordonnance du même jour, la Cour a prorogé jusqu'au 30 septembre 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 5 avril 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 25 avril 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 5 avril 1995.

A l'audience publique du 25 avril 1995 :

- ont comparu :
 - . Me P. Lefranc et Me A. Pauwels, avocats du barreau de Gand, pour l'a.s.b.l. Wetswinkel;
 - . Me M. Dambre, avocat du barreau de Gand, pour l'a.s.b.l. V.O.B.;
 - . Me M. Vlies et Me C. Nikis, avocats du barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. Solidarités nouvelles;
 - . Me D. D'Hooghe, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs H. Boel et J. Delruelle ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. Objet des dispositions entreprises

1. Conformément aux articles 8, § 5, et 9, § 5, de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, le Roi, après que les Chambres législatives ont constaté par un vote que la compétitivité est menacée, peut, pendant deux mois, prendre par arrêté délibéré en Conseil des ministres certaines mesures qu'il juge nécessaires à la sauvegarde ou au rétablissement de la compétitivité. Conformément à l'article 10, § 1er, 1^o, le Roi est habilité à prendre, entre autres, les mesures suivantes :

« la limitation de la prise en compte des facteurs déterminant la croissance nominale des revenus des salariés, accompagnée d'une modération équivalente des revenus des professions libérales et des indépendants, des allocations sociales, des loyers, des dividendes, des tantièmes et des revenus d'activités de tout autre type ».

En application de la procédure dont question à l'article 8, § 4, de la loi précitée, le Gouvernement fédéral a demandé aux Chambres législatives de confirmer la constatation que la compétitivité est menacée. La déclaration motivée dont il s'agit a été adoptée par la Chambre des représentants le 20 novembre 1993 et par le Sénat le 23 novembre 1993.

L'arrêté royal du 24 décembre 1993 a été pris sur la base de cette constatation.

2. 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 dispose :

« L'article 1728*bis*, alinéa 4, du Code civil est remplacé par la disposition suivante :

' Le nouvel indice est l'indice calculé et nommé à cet effet du mois précédant celui de l'adaptation des loyers. '

L'article 1728*bis*, alinéa 5, du même Code, est remplacé par la disposition suivante :

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

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

3. L'article 17 du même arrêté royal dispose :

« L'article 16 entre en vigueur à la date du 1er janvier 1994. »

4. L'article 90 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales énonce :

« L'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays est confirmé avec effet à la date de son entrée en vigueur. »

La confirmation est intervenue conformément à l'article 11 de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays.

IV. *En droit*

- A -

S'agissant de la recevabilité du recours en annulation et des interventions

Requête

A.1.1. L'article 16 attaqué de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 (*Moniteur belge*, 31 décembre 1993) a été confirmé par l'article 90 de la loi du 30 mars 1994 (*Moniteur belge*, 31 mars 1994), donnant ainsi force de loi à cet acte juridique du pouvoir exécutif. L'article 90 de la loi du 30 mars 1994, également attaqué - en ordre subsidiaire -, a été publié au *Moniteur belge* du 31 mars 1994. Le recours en annulation a donc été introduit dans un délai de six mois après la publication de la loi.

L'article 16 attaqué de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 doit être considéré, du fait de sa confirmation par le législateur, comme un acte du pouvoir législatif.

Aux termes de l'article 3 de ses statuts, la partie requérante est composée de deux sections. La section « Rechtshulp - Wetswinkel » a pour objet d'étudier le droit, l'aide juridique et leur fonction sociale sous tous leurs aspects, ainsi que la lutte contre la discrimination. La section « Huurdersbond - Oost-Vlaanderen » a pour objet la défense des intérêts du locataire ainsi que la réalisation du droit à l'habitat, une attention particulière étant consacrée aux groupes d'habitants économiquement faibles sur le marché du logement et à la lutte contre la discrimination. Le champ d'action de la section «Huurdersbond - Oost-Vlaanderen » couvre la province de Flandre orientale. Le conseil d'administration peut étendre les activités à d'autres provinces. Les deux départements poursuivent leurs objectifs en aidant les justiciables, que ce soit comme individu ou en groupe, que ce soit en qualité de membre de l'association ou non, et ce de différentes manières telles que la prévention, le conseil juridique, l'octroi d'aides, l'assistance en justice, la représentation, la guidance, l'action, la coordination, la formation.

La partie requérante conseille ses membres une fois par semaine pour tout problème de location et s'occupe de la rédaction et de l'édition de la publication «*Huurdersblad* » conjointement avec d'autres associations de locataires ainsi que de brochures et ouvrages concernant la législation en matière de locations. L'objet social de la partie requérante est d'une nature particulière et distinct de l'intérêt général; les activités concrètes démontrent que cet objet social est réellement poursuivi, de manière durable.

Les mesures contestées qui sont discriminatoires à l'égard des locataires ont un impact direct sur la fixation du loyer. Celui-ci constitue un élément essentiel du bail. Toutes les mesures qui ont une influence ou qui peuvent avoir une influence sur le montant du loyer et sur son mode de fixation affectent aussi bien la situation de fait que la situation juridique du locataire. Les dispositions entreprises affectent donc directement et défavorablement les locataires. Le recours s'inscrit clairement dans le cadre de l'objet social de la partie requérante. Par conséquent, l'intérêt collectif ne se limite pas aux intérêts individuels des membres de la partie requérante.

Mémoire en intervention de l'a.s.b.l. Solidarités nouvelles

A.1.2. Le 6 septembre 1994, le conseil d'administration de l'a.s.b.l. Solidarités nouvelles a décidé, conformément à l'article 10, alinéa 2, de ses statuts, d'intervenir dans l'affaire et de confier à ses conseils le mandat de rédiger les actes de procédure et de représenter l'association sans but lucratif tout au long de la procédure.

Les nouveaux statuts de la requérante en intervention, adoptés lors de l'assemblée générale extraordinaire du 19 juin 1993 et publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 28 octobre 1993, disposent en leur article 2 que l'association a pour objet de promouvoir la citoyenneté responsable de tous. Elle recherche des moyens de combattre les exclusions en matière économique, juridique, politique et notamment au plan du travail, du logement, de l'aide sociale, de l'enseignement et de la santé. Elle accorde une attention particulière à ceux qui sont les plus défavorisés en raison de ces exclusions et lutte pour que soient assurés à tous les droits nécessaires pour participer pleinement à la vie sociale. Elle veille à leur assurer l'information la plus large, leur propose des formations adaptées et les aide à s'organiser collectivement. A ces fins, elle vise au rapprochement, au groupement et à la coordination des organisations publiques ou privées de Bruxelles et de Wallonie ou de pays étrangers dont l'objet correspond, en tout ou en partie, à celui de l'association. L'association peut accomplir tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son objet.

Il apparaît ainsi que l'objet social de la partie intervenante est spécialement axé sur la lutte contre les exclusions, plus précisément en matière de logement. Son objet revêt une nature particulière et est distinct de l'intérêt général. L'objet social n'est pas limité aux intérêts individuels des membres de l'association sans but lucratif. La disposition attaquée modifie l'article 1728*bis* du Code civil relatif à l'indexation des loyers. L'objet social de la partie intervenante étant notamment de lutter contre les exclusions en matière de logement, il s'ensuit que la disposition dont l'annulation est sollicitée peut affecter son objet social. L'effectivité de l'exécution de l'objet social de la partie intervenante apparaît notamment de la participation à la commission d'évaluation des effets de la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, des séances d'information en matière de droit au logement qu'elle organise, de la mission qu'elle exerce pour la Région de Bruxelles-Capitale sur le plan de l'accompagnement, de l'information et du conseil en matière de logement privé ainsi que de la reconnaissance à partir du 1er juillet 1993 par la Communauté française comme « Service général d'éducation permanente et de promotion socio-culturelle des travailleurs ».

Mémoire en intervention de l'a.s.b.l. Vlaams Overleg Bewonersbelangen

A.1.3. L'article 18 des statuts de l'a.s.b.l. Vlaams Overleg Bewonersbelangen (V.O.B.) attribue au conseil d'administration la compétence d'agir en justice au nom de l'association. Les décisions d'introduire un mémoire en intervention, d'approuver le projet de mémoire et de donner un mandat au conseil pour représenter la V.O.B. dans la procédure devant la Cour ont été prises lors des réunions des 27 octobre et 10 novembre 1994.

Les statuts de l'a.s.b.l. V.O.B. décrivent en leur article 3 l'objet de l'association sans but lucratif, consistant à offrir aux membres affiliés une plate-forme commune contribuant, par la concertation, à l'optimisation des possibilités de logement et à la qualité du logement, en particulier pour les habitants les plus vulnérables, dans la Région flamande et la Communauté flamande. Le principe de son action est « le droit au logement », le droit de pouvoir disposer d'un logement décent de son choix et dans un bon environnement, à un prix raisonnable, et de pouvoir y demeurer paisiblement aussi longtemps qu'on le souhaite. L'association entend réaliser sa mission en soutenant les membres affiliés dans leurs vision et action, en leur offrant conseil et soutien logistique et en défendant leurs intérêts auprès des autorités concernées, des organisations sociales et des principaux organes de gestion et conseils consultatifs.

L'objet social de la V.O.B. est distinct de l'intérêt général et ne se limite pas aux intérêts individuels de ses membres. Les normes attaquées affectent directement l'objet poursuivi par la V.O.B., à savoir contribuer à l'optimisation du « droit au logement », plus particulièrement le fait de disposer d'un logement à un prix raisonnable. La V.O.B. poursuit ses objectifs par le biais d'activités concrètes et permanentes, notamment par des avis donnés au ministre flamand de l'Environnement et du Logement, par la participation

à la commission d'évaluation de la loi sur les loyers, par l'établissement de dossiers, par la participation à des campagnes et par l'émission de feuilles d'information et des activités similaires.

Mémoire du Conseil des ministres

A.1.4.1. Le recours en annulation est irrecevable à défaut d'intérêt.

A.1.4.2. L'annulation de l'article 16 attaqué de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, confirmé par l'article 90 de la loi du 30 mars 1994, aura pour effet que les loyers ne devront - rétroactivement - plus être adaptés à l'index santé plus avantageux, mais à l'indice des prix à la consommation plus élevé. L'annulation de l'article entrepris ne saurait donc procurer un avantage aux parties requérantes ni faire disparaître un préjudice. La partie requérante ne justifie donc pas de l'intérêt requis en droit.

La partie requérante soutient, il est vrai, que la réglementation attaquée n'a pas prévu, à l'égard de la catégorie des bailleurs, une modération équivalente à celle imposée à d'autres catégories de personnes, en particulier à la catégorie des salariés. Sous ce rapport, le recours est dirigé contre le refus implicite de prendre une mesure législative. La Cour n'est pas compétente en la matière.

A.1.4.3. Le recours vise manifestement à préserver les intérêts des locataires en général. Il faut tenir compte du fait que la partie requérante n'a modifié que tout récemment son objet statutaire. Avant le 16 mai 1994, la défense des intérêts collectifs des locataires ne faisait nullement partie de l'objet social de la requérante. En effet, elle avait comme objet principal l'étude du droit, l'assistance judiciaire et leur fonction sociale sous tous ses aspects, ainsi que l'aide aux justiciables. Même si l'étude du droit des baux et l'assistance judiciaire pour les problèmes de location peuvent s'inscrire dans l'objet social et que la partie requérante était active dans ce domaine, cela ne s'identifie pas à la défense des intérêts collectifs des locataires.

Ce n'est que le 16 mai 1994 que la partie requérante a modifié ses statuts. Le champ d'action de la section « Fédération des locataires de Flandre orientale » se limite toutefois à cette seule province. Le conseil d'administration peut, il est vrai, étendre le champ d'action, mais il n'apparaît pas que cela ait déjà été le cas. La partie requérante n'a pas, en tant que telle, pour objet de défendre les intérêts du locataire, et la compétence lui permettant de défendre les intérêts des locataires, via la section « Fédération des locataires de Flandre orientale », se limite à cette province. Puisqu'elle ne peut défendre les intérêts des locataires qu'au niveau local, elle n'a pas intérêt à attaquer des dispositions ayant force de loi dont la portée s'étend à tout le pays. Compte tenu de la modification récente des statuts, la requérante ne peut faire valoir une activité durable, étant donné que la défense des intérêts des locataires ne faisait pas partie à l'époque de son objet social et ne saurait donc être prise en considération. Par ailleurs, elle ne dépose que peu de pièces en vue de démontrer son activité.

Mémoire de l'a.s.b.l. Solidarités nouvelles

A.1.5. L'annulation de la disposition entreprise peut certes avoir pour effet de créer une inégalité encore plus grande, mais le législateur a l'obligation de mettre cette inégalité à néant en raison de la force de chose jugée attachée à l'arrêt que rendra la Cour.

Mémoire en réponse du Conseil des ministres

A.1.6. Pour les raisons exposées sous A.1.4.2, le recours en annulation est irrecevable. Il en résulte nécessairement que les interventions sont elles aussi irrecevables. En ordre subsidiaire, il échet de constater que pour les motifs indiqués en A.1.4.3, les parties intervenantes n'ont pas d'intérêt direct à l'annulation des dispositions contestées.

En outre, les parties intervenantes ne justifient pas de l'intérêt collectif requis en droit. Le recours vise manifestement à préserver les intérêts des locataires en général. Les parties intervenantes n'ont fixé leur objet statutaire actuel que tout récemment, à savoir le 28 octobre 1993 (publication des statuts de l'a.s.b.l. Solidarités nouvelles) et le 16 juin 1994 (publication des statuts de l'a.s.b.l. V.O.B.). Les parties intervenantes ne démontrent pas qu'avant les dates précitées, leurs statuts avaient déjà pour objet de défendre les intérêts des locataires en général. Elles ne peuvent pas faire valoir l'activité durable requise conformément à la jurisprudence de la Cour ni des activités concrètes exercées par le passé dans le domaine de la protection des locataires. Les activités qu'elles ont déployées au niveau de la protection des locataires avant la publication de leurs statuts ne relevaient pas de l'objet social et ne peuvent dès lors être prises en considération.

Mémoire en réponse de l'a.s.b.l. Wetswinkel

A.1.7. Toute mesure qui a une incidence immédiate sur la hauteur du loyer affecte directement l'intérêt des locataires. Le loyer, qui constitue le revenu du bailleur, est en effet une dépense du locataire. La mesure contestée affecte directement et défavorablement le locataire, car sans la violation dénoncée du principe d'égalité, les loyers seraient soumis, à partir du 1er janvier 1994 jusqu'au 31 décembre 1996, à une modération équivalente à celle des autres catégories de revenus visées par le législateur. La mesure litigieuse confronte le locataire, au cours de la période en question, à une hausse de loyer qui dépasse l'évolution de l'index santé, alors que ses revenus sont quant à eux soumis à cette modération. La partie défenderesse préconise une application paradoxale du principe d'égalité; ce principe devrait, selon la partie requérante, être concrétisé par la Cour dans le sens de la prévention d'une inégalité plus grande. L'annulation de la disposition permettrait d'empêcher que de nouvelles mesures législatives défavorables à la requérante soient encore prises.

Contrairement à ce qu'affirme la partie défenderesse, la partie requérante défend de manière effective depuis plusieurs années - et même sous l'empire de ses anciens statuts - les intérêts des locataires. C'est ce qui ressort notamment des rapports annuels de la période 1989-1993, des conseils donnés en matière de location à divers endroits, même dans d'autres régions, du rôle de pionnier joué lors de la création de l'organisation nationale de coordination « De Bond voor het Recht op Wonen », de l'organe de concertation flamand « Vlaams Overleg van Huurdersverenigingen » et de l'a.s.b.l. Vlaams Overleg Bewonersbelangen, ainsi que de la participation aux activités de nombreuses commissions constituées par les pouvoirs publics. Ces activités démontrent que la partie requérante défend les intérêts de tous les locataires, tant au niveau provincial qu'aux niveaux régional et fédéral. Elle est reconnue et subventionnée par le Gouvernement flamand. L'adaptation des statuts, et plus précisément la division en deux sections, a été dictée par les conditions de l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 novembre 1994 portant les conditions d'agrément et de subvention des syndicats des locataires et d'un centre d'aide et de concertation. La partie requérante justifie, dans ses deux sections, de l'intérêt collectif requis.

Quant au fond

Requête

A.2.1. La partie requérante invoque deux moyens, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

La loi de délégation du 6 janvier 1989 est axée sur la modération équivalente de tous les revenus. L'article 10 de cette loi concrétise ainsi le principe d'égalité et de non-discrimination, inscrit dans la Constitution. Les mesures qui peuvent être prises en vertu de cette disposition dans le cadre de la sauvegarde de la compétitivité du pays doivent avoir pour effet une modération équivalente pour toutes les catégories de revenus; il n'est laissé aucune marge à l'autorité compétente pour introduire une distinction quelconque entre les catégories de revenus; la comparabilité des diverses catégories de revenus a été instituée par le législateur lui-même.

Les dispositions attaquées violent le principe d'égalité à deux égards.

A.2.2. En tant qu'il faut déduire de la lecture conjointe des articles 16 et 17 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, bien qu'il soit clairement disposé que la modération des loyers doit entrer en vigueur le 1er janvier 1994, que l'index santé ne peut être calculé pour la première fois que pour le mois de janvier 1994 et, par conséquent, que la modération imposée des loyers ne peut commencer à s'appliquer qu'au 1er février 1994, l'article 16 viole le principe d'égalité. Etant donné que la modération des loyers intervient effectivement pour la première fois à partir du 1er février 1994, un nombre important de baux en cours, qui prévoient toujours une indexation des loyers au cours du mois de janvier, échappent à la modération obligatoire. Ces baux sont soumis pour la première fois à cette modération en janvier 1995, en d'autres termes un an après la modération des autres revenus visés. Les autres baux, qui prévoient une indexation des loyers après le premier mois de l'année, échappent en fait également à la modération imposée à partir du 1er janvier 1994. Etant donné que, en vertu de l'article 17 de l'arrêté royal, toute indexation des loyers doit se faire à partir du 1er janvier 1994 sur la base de l'index santé et que l'article 16 dispose que le nouvel indice est l'index santé du mois précédant celui de l'adaptation des loyers, c'est l'index santé du mois de décembre 1993 qui devrait être employé et calculé pour les indexations de loyer qui doivent avoir lieu dans le courant du mois de janvier 1994. Le ministre des Affaires économiques refuse pourtant de calculer l'index santé du mois de décembre 1993. La partie requérante a introduit contre ce refus un recours en annulation et en suspension auprès du Conseil d'Etat.

A.2.3. Le moyen invoquant la seconde violation du principe d'égalité par les dispositions législatives litigieuses comprend quatre branches.

a) Dans le cadre de toutes les conventions existantes et à conclure et sous réserve des exceptions prévues par l'article 5 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, les salaires sont totalement bloqués. Seule une évolution en fonction de l'index santé reste possible. Pour la période 1994-1996, il n'est donc plus question de permettre une fixation libre des salaires ou une négociation salariale. Les mécanismes de concertation sociale et les mécanismes du marché ont été mis provisoirement hors circuit. Pour les baux soumis au mécanisme d'indexation visé à l'article 1728bis du Code civil et conclus depuis le 15 novembre 1993, l'augmentation des loyers n'est par contre pas limitée à une adaptation à l'index santé. Pour les baux conclus après le 15 novembre 1993 et au cours de la période 1994-1996, les loyers peuvent toujours être fixés en toute liberté. En vue de préserver l'équivalence de la modération, le législateur aurait dû prendre des mesures limitant à une adaptation à l'index santé toute augmentation de loyer résultant de la conclusion d'un nouveau bail.

b) Tous les baux tombant dans le champ d'application de la loi sur les loyers, conclus avant ou après le 15 novembre 1993, échappent à la modération grâce à la possibilité, pour le bailleur, de faire revoir périodiquement le loyer conformément à l'article 7. Pour préserver l'équivalence de la modération, le législateur aurait dû prendre des mesures qui auraient temporairement mis hors vigueur ou suspendu le droit pour le bailleur de procéder à une révision des loyers (lire : une augmentation), tant pour les baux conclus avant le 15 novembre 1993 que pour ceux conclus après cette date.

c) Les baux, par exemple ceux afférents aux logements sociaux, qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi sur les loyers échappent totalement à la modération des loyers. Pour les baux relatifs à des résidences non principales, l'adaptation du loyer aux fluctuations de l'index santé n'est possible que si elle a été prévue conventionnellement par les parties. Dans le cadre de ces baux, le bailleur peut prévoir que le loyer sera adapté périodiquement en fonction d'un autre paramètre. Pour le bail social et le bail ordinaire, le législateur aurait dû prendre des mesures mettant temporairement hors vigueur les mécanismes d'augmentation du loyer au-delà de l'index santé.

d) La modification apportée par l'article 16 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 à la définition du nouvel indice des prix, en vertu de laquelle il est désormais fait référence au mois de l'adaptation en lieu et place du mois durant lequel le bail a été conclu, entraîne également une violation du principe d'égalité. Cette modification permet au bailleur astucieux d'attendre trois mois après la date anniversaire de l'adaptation annuelle du loyer avant d'exiger cette adaptation à charge du preneur : ce système lui permet de suivre comme nouvel indice l'index santé (supérieur) du mois précédant sa demande au lieu de l'index santé (inférieur) précédant l'anniversaire de la conclusion du bail comme dans le système précédent. Cette modification constitue également une violation du principe d'équité sociale et, partant, du principe d'égalité, d'autant que le ministre des Affaires économiques a lui-même reconnu que cette modification est le résultat d'une erreur de plume et que le Premier ministre aurait déjà proposé entre-temps de reprendre l'ancienne définition. Reste que cette modification a été confirmée, sans la moindre discussion, par l'article 90 de la loi du 30 mars 1994.

Mémoire en intervention de l'a.s.b.l. Solidarités nouvelles

A.3.1. La partie intervenante invoque trois moyens, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.3.2. Aux termes du premier moyen, 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, viole les articles 10 et 11 de la Constitution à défaut de mesures visant à bloquer les loyers, et ce à deux égards.

a) En raison de l'absence d'une quelconque disposition visant au blocage des revenus locatifs, rien n'empêche un bailleur de conclure, dans le courant des années 1994, 1995 et 1996, un nouveau bail, avec un nouveau locataire, moyennant un loyer plus élevé que celui afférent au même bien (n'ayant donc pas fait l'objet d'améliorations) en 1993, majoré de l'indexation.

b) Rien n'empêche les bailleurs d'obtenir une augmentation substantielle de loyer allant au-delà d'une simple indexation, soit en cours de bail à l'occasion d'une procédure de révision de loyer (sur la base de l'article 7 de la loi relative aux baux de résidence principale ou de l'article 6 de la loi relative aux baux commerciaux), soit, après expiration du bail en cours, à l'occasion de la conclusion d'un nouveau bail avec le même locataire et relatif au même bien loué.

A.3.3. Aux termes du second moyen, 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, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en raison du déséquilibre au niveau des régimes d'indexation, et ce à divers égards.

a) Vis-à-vis des travailleurs salariés, l'article 2 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 introduit une double règle en matière d'indexation : il convient de se référer à l'index santé, qui ralentit en soi le rythme des indexations salariales, et en ce qui concerne les adaptations en fonction de l'indice-pivot, se produisant à date indéterminée, l'instauration de la référence à l'index santé a pour effet de reporter les adaptations de plusieurs mois. En ce qui concerne l'indexation des loyers, il n'y a pas d'effet de ralentissement, mais bien un effet de limitation. En vertu de l'article 1728*bis* du Code civil, les indexations sont effectuées à intervalles réguliers (en principe une fois l'an au jour anniversaire de l'entrée en vigueur du bail). Le législateur n'a donc pas imposé de règle uniforme en matière d'indexation des revenus. Cette distinction fondamentale n'est pas justifiée de manière objective et raisonnable; les différences d'application majeures entre l'indexation des rémunérations et celle des loyers, tant prises ensemble qu'isolément, sont constitutives de discriminations spécifiques entre les titulaires de revenus salariés et les titulaires de revenus locatifs ainsi qu'entre locataires eux-mêmes.

b) L'instauration de l'index santé en matière de loyers a un champ d'application limité en raison de la liaison à l'article 1728*bis* du Code civil. En vertu du texte même de cette disposition, celle-ci ne s'applique que dans la mesure où le bail contient une clause d'adaptation du loyer au coût de la vie (c'est notamment le cas de tous les baux non spécifiquement réglementés, les baux commerciaux et les baux à ferme) ou n'exclut pas spécifiquement une telle adaptation (ceci concerne notamment les baux de résidence principale, en vertu de l'article 6 de la loi en la matière); en effet, l'article 1728*bis* n'interdit aucunement d'adapter le loyer en tenant compte d'un élément distinct de l'évolution du coût de la vie. La disposition dont il s'agit n'est pas davantage applicable au logement social. L'arrêté royal du 24 décembre 1993 établit une discrimination entre locataires, en n'étendant pas à toutes les modifications de loyer le champ d'application de l'article 1728*bis* du Code civil.

c) Alors que l'effet de ralentissement de l'indexation des rémunérations s'applique dès le 1er janvier 1994, l'effet de limitation affectant les indexations de loyer n'est, à tout le moins dans les faits, entré en vigueur qu'un mois plus tard, en raison de l'absence de publication d'un index santé afférent au mois de décembre 1993. Il en résulte non seulement une discrimination des salariés à l'égard des titulaires de revenus locatifs, mais également une discrimination entre locataires eux-mêmes selon que ces derniers sont ou non soumis au nouveau régime spécifique d'indexation de leurs revenus.

d) En modifiant sans aucune nécessité la définition du « nouvel indice » à l'article 1728*bis* du Code civil en celui du mois qui précède l'adaptation du loyer, au lieu de celui du mois précédant le jour anniversaire de l'entrée en vigueur du bail, la disposition entreprise crée une nouvelle discrimination entre les locataires. Ceux-ci peuvent en effet être victimes de bailleurs qui retarderaient volontairement l'adaptation du loyer pour procéder à une adaptation supérieure, avec effet rétroactif.

A.3.4. Aux termes du troisième moyen, 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, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, à défaut de sanctions en matière de loyers.

Des sanctions sont à présent prévues - articles 92, 93 et 96 de la loi du 30 mars 1994 - pour toute violation de chaque disposition relative à la modération des revenus visée par l'arrêté royal portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, à l'exception des revenus locatifs. L'on ne voit pas quelle pourrait être la raison de cette exonération spécifique. Une fois de plus, une discrimination

a été instaurée en faveur des titulaires de revenus locatifs et au détriment des débiteurs de tels revenus, en l'occurrence les locataires.

Mémoire en intervention de l'a.s.b.l. Vlaams Overleg Bewonersbelangen

A.4.1. La partie intervenante soutient les moyens invoqués par l'a.s.b.l. Wetswinkel (A.2.1 - A.2.3).

A.4.2. En ce qui concerne le premier moyen (A.2.2), il convient d'observer que dans la pratique, notamment par suite des dispositions transitoires de la loi du 20 février 1991 et de la loi du 29 décembre 1993, la majorité des baux sont adaptés à l'augmentation du coût de la vie au 1er janvier de chaque année.

A.4.3. En ce qui concerne le second moyen (A.2.3), première branche (a), il échet d'observer que, suivant les données de l'Institut national des statistiques, les loyers réels des logements non sociaux ont augmenté de 2,87 p.c. au cours de la période comprise entre décembre 1993 et septembre 1994, alors que l'index santé n'a augmenté que de 0,51 p.c. (base : indice ordinaire décembre 1993) ou de 1,96 p.c. (base : index santé calculé pour décembre 1993). Ces données prouvent l'inefficacité des mesures prises et la violation du principe de la modération égale pour les différentes catégories de revenus.

S'agissant de la seconde branche (b), il faut relever qu'outre la possibilité de révision triennale des loyers en raison d'une augmentation de la valeur locative (20 p.c. pour la location de logements; 10 p.c. pour les baux commerciaux) et la reconduction du bail sur la base de nouvelles conditions dans le bail commercial (sans limitation à l'index santé), c'est surtout la pratique consistant en ce que les bailleurs signifient un renouveau, mais offrent en même temps au locataire la possibilité de continuer à occuper le bien loué moyennant un loyer supérieur, qui permet une augmentation de loyer qui n'est liée à aucun facteur objectif. D'un inventaire des baux à loyer enregistrés par les ligues de locataires, il ressort que pas moins de 59,9 p.c. des baux peuvent être résiliés sans motivation au cours de la période de modération; dans tous ces cas, le bailleur pourra, sans motivation, subordonner la poursuite de la location à un loyer qu'il pourra fixer unilatéralement et de manière illimitée.

Pour ce qui est de la troisième branche (c), il y a lieu d'observer que les baux relatifs à la location d'une chambre qui ne sert pas de résidence principale au preneur, à la location d'une résidence secondaire, à la sous-location d'une chambre par une association sans but lucratif dans le cadre du logement indépendant encadré pour les jeunes, à la sous-location par un locataire à l'intervention d'un bureau de location sociale et tous les baux à loyer qui ne prévoient pas explicitement une adaptation au coût de la vie échappent à l'application des dispositions de modération. Ces loyers peuvent être liés à un autre indice, tel que l'indice de l'or, l'indice ABEX, l'évolution du cours d'une monnaie étrangère, etc. Ils peuvent également être augmentés périodiquement par l'adjonction d'une somme fixe; ils peuvent être liés au chiffre d'affaires, etc. La modération ne vaut pas davantage pour la location de logements sociaux. La différence de loyer pour un logement social analogue résulte principalement du revenu du locataire, avec un correctif pour le nombre de personnes à charge. L'adaptation annuelle s'effectue en fonction du revenu du locataire, au cours de la troisième année qui précède l'année de l'adaptation. En 1994 et en 1995, cette adaptation se fera en fonction des revenus de 1991 et de 1992, période au cours de laquelle les revenus n'étaient pas modérés. L'augmentation du revenu sera intégralement portée en compte, sans la moindre modération. La répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les régions n'est pas un motif justifié pour cette différence de traitement des locataires qui se trouvent dans une situation objectivement identique. La modération des loyers imposée par la loi du 6 janvier 1989 est d'ordre public; le législateur fédéral peut prendre des mesures d'ordre public dont les effets s'étendent au logement social. L'exclusivité de la compétence des régions dans le domaine du logement n'est qu'apparente.

Quant à la quatrième branche (d), la partie intervenante cite quelques exemples chiffrés faisant apparaître les effets pervers de l'« erreur de plume » non encore rectifiée dans l'intervalle.

Mémoire du Conseil des ministres

A.5.1. Le Conseil des ministres ne conteste pas la compétence de la Cour pour statuer sur le recours en annulation qui est dirigé, après la publication de la loi de confirmation, tant contre cette loi que contre l'arrêté royal confirmé.

A.5.2. La Cour n'est pas compétente pour statuer sur le recours en annulation dans la mesure où il est fondé sur l'article 10, § 1er, 1^o, de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, même pas lorsqu'est invoquée la violation de cette disposition législative en combinaison avec la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution. Au demeurant, la modération équivalente prévue dans la loi du 6 janvier 1989 pour d'autres revenus s'inspire exclusivement de motifs d'équité et de justice sociale, qui n'ont aucun rapport avec le principe d'égalité.

Les moyens ne sont pas précisés en ce qui concerne l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; ils sont irrecevables dans la mesure où ils sont fondés sur ceux-ci.

A.5.3. Avant d'examiner si une différence de traitement établie par une mesure législative est ou non licite, il appartient à la Cour d'examiner si les situations sont ou non comparables. Les catégories des locataires et des bailleurs ne constituent pas des catégories de revenus qui soient comparables entre elles au regard du principe constitutionnel d'égalité. Les deux catégories sont à ce point hétérogènes que l'influence sur l'une et sur l'autre de la modération du revenu réel introduite par l'arrêté royal du 24 décembre 1993 ne peut être comparée. Le principe d'égalité ne peut s'appliquer qu'à des catégories de personnes et non à des catégories de revenus.

Dans la mesure où la comparabilité des différentes catégories de revenus aurait été instaurée par le législateur lui-même, comme l'affirment les parties requérantes, il échet de relever que le moyen invoque en réalité la violation de l'article 10 de la loi du 6 janvier 1989. La Cour n'est pas compétente pour statuer sur la violation de dispositions législatives. Du reste, la modération salariale visée par cette disposition pour des revenus autres que la catégorie de revenus des salariés ne découle pas du principe constitutionnel d'égalité; elle est inspirée par des motifs d'équité et de justice sociale. Même si l'on tient compte de l'article 10 de la loi précitée, on ne saurait conclure à l'existence de catégories de revenus comparables. Il n'existe pas de comparabilité entre, d'une part, les catégories de personnes pour lesquelles la modération des revenus résulte des mesures présentant un lien direct avec la position concurrentielle des entreprises et, d'autre part, les catégories de personnes pour lesquelles la modération des revenus résulte du souci du législateur d'imposer aux autres revenus une modération équivalente pour des raisons d'équité et de justice sociale. Un « salaire » est la rémunération d'un travail, alors que le « loyer » d'un logement constitue une rétribution pour le droit d'habiter un bien immobilier et relève dès lors plutôt de la réglementation des prix. Le législateur n'a jamais eu l'intention d'influencer la compétitivité des entreprises belges par le biais d'un blocage des prix des produits finis ou des services destinés au consommateur final. Ce blocage aurait d'ailleurs pu avoir une répercussion fort négative sur la position concurrentielle de l'économie belge, dans la mesure où un blocage de ce type ne tiendrait pas compte de la structure de ses coûts.

Les catégories des locataires et des bailleurs ne peuvent être considérées comme comparables à la lumière des objectifs de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, pris en exécution de l'article 10 de la loi du 6 janvier 1989. Il résulte de cette constatation que les deux moyens doivent être déclarés non fondés.

A.5.4. En ordre subsidiaire, il convient d'observer, en ce qui concerne le premier moyen (A.2.2), qu'il résulte en effet de la lecture combinée des articles 16 et 17 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 que l'obligation d'établir un index santé prend cours au 1er janvier 1994 et que cet indice ne peut donc sortir ses effets pour les adaptations de loyer qu'à partir du 1er février 1994. Le moyen ne peut toutefois être accueilli, dès lors qu'il est dirigé contre l'article 17 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, qui fixe la date de l'entrée en vigueur. Cette disposition ne fait pas l'objet du présent recours.

Quoi qu'il en soit, on ne saurait inférer du principe d'égalité qu'il faille soumettre les revenus provenant de la location à une modération équivalente lorsqu'on impose une modération salariale à la catégorie des salariés dans le but de sauvegarder ou de restaurer la compétitivité des entreprises, même s'il peut être opportun de prendre une telle mesure pour des raisons d'équité et de justice sociale.

Quand bien même l'on devrait inférer du principe d'égalité que lorsque le législateur, pour sauvegarder la compétitivité des entreprises, prévoit la modération des revenus des salariés, il lui faut également modérer les autres revenus d'une manière équivalente, il y aurait lieu de tenir compte des différences propres à la nature des revenus eux-mêmes. Il découle de la nature même d'une clause d'indexation différente inscrite dans des baux à loyer que la fixation d'un indice ne peut au plus tôt avoir d'effet qu'à partir du mois qui suit la fixation de ce nouvel indice. C'est à tort qu'il est affirmé que l'indexation annuelle de la plupart des loyers intervient au mois de janvier; il est plus probable que l'indexation intervienne au jour anniversaire de l'entrée en vigueur du bail. La circonstance que la modération des revenus locatifs ne prendra cours qu'entre les mois de février 1994 et de janvier 1995 a d'ailleurs une incidence à ce point minime qu'on ne saurait admettre que les locataires constituent une catégorie de personnes qui, dans l'ensemble des mesures prises, serait affectée d'une manière injustifiée ou disproportionnée. Il ne se déduit pas du principe d'égalité que la modération doive prendre cours exactement à la même date pour toutes les catégories de revenus. Il s'y ajoute qu'il faut tenir compte aussi d'autres mesures, telles que l'augmentation du revenu cadastral à concurrence de 25 p.c. pour les habitations données en location, instaurée par la loi du 30 mars 1994.

Dans la mesure où il reviendrait à dire que le ministre des Affaires économiques a négligé de fixer l'index santé pour le mois de décembre 1993, le moyen n'est pas dirigé contre la disposition confirmée, mais bien contre son exécution. La Cour n'est pas compétente pour connaître de griefs dirigés contre le mode d'exécution de dispositions législatives.

A.5.5. S'agissant de la seconde violation alléguée du principe d'égalité (A.2.3), il convient, toujours en ordre subsidiaire, de faire les observations suivantes :

a) Le moyen invoqué dans la branche (a) manque en fait, étant donné qu'il part du principe erroné que la modération des salaires imposée ne porte pas seulement sur les contrats de travail en cours mais également sur le montant du salaire initial lors de la conclusion d'un nouveau contrat de travail. En effet, il n'est pas porté atteinte à la liberté de fixer le salaire initial lors de la conclusion d'un nouveau contrat de travail. Pour le surplus, il y a lieu de souligner que l'effet d'un contrat de travail ne saurait être comparé avec celui d'un bail à loyer, notamment en raison de l'existence de conventions collectives de travail, de la façon tout à fait différente dont la « valeur marchande » du travail humain et des biens immobiliers est déterminée et des rapports différents entre l'employeur et le travailleur comparés à la relation locataire-bailleur.

b) S'agissant de la branche (b), il faut observer que la révision triennale des loyers peut également être considérée comme un blocage des loyers pour trois ans chaque fois. Il ne serait pas équitable, à l'égard des baux, d'étendre ce blocage de trois ans à la période de 1994 à 1996. Une telle extension serait en effet particulièrement discriminatoire, étant donné que les baux qui ont subi une révision triennale avant le 15 novembre 1993 ne seraient en aucun cas affectés par la « modération », contrairement aux baux qui

auraient pu faire l'objet d'une révision triennale en février 1994 par exemple. Alors que les majorations salariales découlent généralement de conventions collectives de travail, l'augmentation périodique des loyers est rattachée soit à l'augmentation de la « valeur locative normale » du bien, soit aux travaux exécutés au bien loué.

c) Pour ce qui est de la branche (c), il convient de relever que celle-ci est irrecevable à défaut d'intérêt, dans la mesure où elle est dirigée contre le fait que les baux de résidences non principales sont exclus du mécanisme de modération. La protection de cette catégorie de locataires ne relève manifestement pas de l'objet statutaire de la partie requérante. Le grief s'analyse de surcroît en un recours en annulation d'un refus implicite d'adopter une mesure législative déterminée, et la Cour n'est pas compétente à cet effet. Les locataires de résidences non principales ne sauraient être comparés avec les locataires de résidences principales, en sorte qu'il ne peut être question d'une violation du principe d'égalité. La branche ne peut pas davantage être admise en ce qui concerne les baux pour logements sociaux, étant donné que dans ce cas également, le groupe des locataires et bailleurs de logements sociaux n'est pas comparable au groupe ordinaire des locataires et bailleurs; il s'agit d'ailleurs d'une matière qui relève de la compétence des régions, et le législateur fédéral n'est pas habilité à intervenir dans le mode de fixation des loyers afférents aux logements sociaux. Un traitement inégal qui découle de la répartition des compétences ne peut être considéré comme une violation du principe d'égalité.

d) La branche (d) ne précise pas en quoi la réglementation qui y est contestée constituerait une violation du principe d'égalité. Le moyen est irrecevable. Il est à tout le moins non fondé. Certes, il ressort de l'article 1728bis, § 1er, alinéa 4, du Code civil et de l'article 6 de la loi relative aux loyers que l'adaptation du loyer peut rétroagir au maximum trois mois, mais il ne découle pas de la disposition litigieuse que le locataire doit se résigner à l'application du nouvel indice du mois qui précède la demande. Il semble en effet que le locataire puisse exiger qu'il soit tenu compte, en ce qui concerne l'indice à appliquer, de la date à laquelle l'adaptation devait être opérée suivant le contrat. Le locataire peut lui-même prendre l'initiative en vue d'adapter le loyer.

Mémoire en réponse de l'a.s.b.l. Solidarités nouvelles

A.6.1. La partie défenderesse prétend en dépit de l'intitulé de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité *du pays* que cette loi vise essentiellement à sauvegarder la compétitivité *des entreprises* et que pour atteindre cet objectif, seule l'augmentation des salaires doit être freinée, dès lors que ceux-ci sont déterminants pour la structure des coûts des entreprises. C'est à tort qu'elle prétend que le législateur était en droit de ne prendre des mesures qu'à l'égard des salariés et que c'est uniquement pour des raisons d'équité et de justice sociale que des mesures similaires ont été prises à l'égard d'autres catégories de revenus. Il ressort en effet clairement de l'article 10 de la loi que le Roi, lorsqu'il est établi que la compétitivité est menacée, est habilité à prendre des mesures, tant à l'égard des revenus des salariés qu'à l'égard des autres revenus. Les mesures de modération à l'égard des autres revenus ne sont donc pas prises dans un souci d'équité et de justice sociale, mais bien parce que la loi l'exige. La mise en oeuvre de ces mesures doit se faire dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.6.2. S'agissant de la défense du Conseil des ministres reprise en A.5.5, b), il échet de relever que celle-ci repose sur une vision totalement erronée des règles relatives aux contrats de bail. En effet, le loyer est déterminé librement par les parties lors de la conclusion du contrat et celui-ci régit les relations entre les parties jusqu'à leur terme. L'instauration par le législateur de la possibilité de révision du loyer permet en revanche à l'une ou l'autre des parties d'imposer une modification du loyer en se passant de l'accord de l'autre partie. La possibilité de révision du loyer a d'ailleurs été considérée par le législateur comme une contrepartie de l'allongement de la durée du bail visant à protéger les locataires. Présenter aujourd'hui le

mécanisme de la révision des loyers comme une mesure de blocage de ceux-ci est non seulement faire fi de toutes les règles en la matière, mais également prétendre le contraire de ce qui est.

Pour ce qui concerne la défense du Conseil des ministres reprise en A.5.5, d), il convient d'observer que le texte de l'article 6 de la loi relative aux baux de résidence principale fait en effet allusion à la partie intéressée et qu'il résulte des travaux préparatoires qu'il pourrait s'agir du preneur. Il convient cependant de souligner que le locataire n'a intérêt à l'adaptation du loyer à l'indice des prix à la consommation que dans l'hypothèse d'une diminution de celui-ci, ce qui ne correspond pas à la réalité. En fait, l'indice est toujours en hausse et le preneur n'a pas intérêt à prendre l'initiative de demander une adaptation du loyer. Le système légal actuel ne permet par ailleurs pas au bailleur d'exiger simultanément une adaptation du loyer à l'indice pour la période comprise entre le jour anniversaire de l'entrée en vigueur du bail et le jour auquel il demande cette adaptation et de calculer celle-ci sur la base de l'indice du mois qui précède sa demande. Il doit choisir entre une augmentation sans effet rétroactif, mais en vertu de l'indice du mois qui précède sa demande, ou une augmentation avec effet rétroactif, basée sur l'indice du mois qui précède le jour anniversaire de l'entrée en vigueur du bail. Si cette interprétation n'était pas exacte, il en résulterait inévitablement que l'arrêté royal du 24 décembre 1993 a introduit une nouvelle discrimination entre locataires.

Mémoire en réponse du Conseil des ministres

A.7.1. Etant donné que le premier grief invoqué dans la requête est irrecevable (voy. A.5.4), l'intervention (A.3.3, c) et A.4.2) est également sans objet sur ce point. Le premier grief ne porte de surcroît que sur le traitement inégal entre locataires et bénéficiaires d'autres revenus, en sorte que la première partie intervenante étend le recours originaire, ce qu'exclut l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. L'affirmation de la seconde partie intervenante selon laquelle la majorité des baux sont adaptés le 1er janvier de chaque année est caricaturale, même au vu de ses propres données, puisqu'il ne s'agirait que de 16,6 à 30 p.c. des baux.

A.7.2. En ce qui concerne la seconde violation alléguée du principe d'égalité, la thèse des parties intervenantes (A.3.2, A.3.3 et A.4.3) peut être réfutée comme suit :

a) La première partie intervenante n'a aucun intérêt à invoquer l'aggravation des charges des entreprises par les loyers pour les baux commerciaux et les baux à ferme et son éventuelle incidence sur la compétitivité du pays, étant donné que, conformément à ses statuts, cette partie ne défend pas les intérêts des entreprises. Le blocage des loyers compromettrait d'ailleurs la position concurrentielle de nombreuses entreprises actives sur le marché immobilier, ce qui serait contraire aux objectifs de la disposition entreprise. L'affirmation selon laquelle la liberté de négociation entre employeurs et travailleurs serait sérieusement compromise par l'existence même de conventions collectives de travail n'est pas conforme à la réalité et fait fi des effets des conventions collectives de travail qui fixent les salaires minimaux. Il ne semble pas découler de l'article 5 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 qu'il soit absolument impossible pour un travailleur qui reste dans la même entreprise et ne change pas de fonction de conclure un nouveau contrat de travail moyennant un salaire plus élevé, pourvu que la conclusion d'un nouveau contrat de travail ne soit pas considérée comme une fraude à la loi. Les chiffres de l'Institut national des statistiques présentés par la seconde partie intervenante confirment uniquement que la catégorie des locataires n'est pas affectée de manière injustifiée ou disproportionnée par l'ensemble des mesures.

b) Le moyen de la seconde partie intervenante est irrecevable puisque dirigé contre le refus implicite de prendre une mesure législative. En tant que cette partie se prévaut de dispositions de la loi relative aux baux commerciaux, l'intervention doit être déclarée irrecevable, étant donné que son objet social ne s'étend pas à la défense des intérêts des locataires d'immeubles commerciaux. Par ailleurs, la révision triennale des loyers est limitée par des conditions objectives et une augmentation de loyer lors du renouvellement du bail

commercial doit, à défaut d'accord entre les parties, être fixée par le juge en équité et compte tenu de critères objectifs. L'augmentation du loyer conclue entre les mêmes parties à la fin du bail découle uniquement de la circonstance que le bail à durée déterminée prend fin, et elle est étrangère à une augmentation de loyer au cours de la durée du bail qui ne serait liée à aucun facteur objectif.

c) Le moyen est non seulement irrecevable (voy. A.5.5, c) mais il manque en outre en fait, puisque la distinction litigieuse découle du texte de l'article 1728*bis* du Code civil lui-même, tel qu'inséré par la loi du 29 décembre 1983. La modification apportée par l'arrêté royal du 24 décembre 1993 à la disposition mentionnée ne change rien à la distinction préexistante. Le loyer des logements sociaux est déterminé en fonction d'une série de paramètres, parmi lesquels un coefficient de revenu basé sur le revenu perçu par le locataire les trois années précédant celle de l'adaptation. L'indice de l'époque ne joue qu'un rôle indirect dans la fixation du loyer et le revenu du locataire d'un logement social était à ce moment inférieur à celui de l'année de l'adaptation du loyer social. L'affirmation selon laquelle le législateur fédéral pourrait malgré tout, dans le cas de dispositions d'ordre public, édicter des mesures dont l'effet s'étendrait au logement social ne trouve aucun appui dans la jurisprudence de la Cour.

d) Etant donné que la quatrième branche du second moyen de la partie requérante est irrecevable (A.5.5, d), les interventions le sont également. La spécification, par les parties intervenantes, de la violation du principe d'égalité ne peut remédier à l'irrecevabilité du moyen. L'exemple cité par la seconde partie intervenante démontre que la disposition contestée a des implications à ce point minimales qu'on ne saurait considérer que les locataires seraient affectés de manière injustifiée ou disproportionnée.

A.7.3. Le troisième moyen invoqué par la première partie intervenante (A.3.4) est irrecevable, étant donné qu'une partie intervenante ne peut modifier ou étendre le recours initial. Le moyen n'est pas dirigé contre l'article 16 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, mais bien contre les articles 92, 93 et 95 de la loi du 30 mars 1994. Dans la mesure où la première partie intervenante rattache le moyen à l'article 16, il est également irrecevable, car dirigé contre le refus implicite de prendre une mesure législative.

Mémoire en réponse de l'a.s.b.l. Wetswinkel

A.8.1. Contrairement à ce que prétend la partie défenderesse (A.5.2), la partie requérante ne demande pas l'annulation pour cause de violation de l'article 10 de la loi du 6 janvier 1989. La partie requérante fait par contre valoir qu'en matière de sauvegarde de la compétitivité du pays, le principe constitutionnel de l'égalité est concrétisé à l'article 10 précité. En effet, le législateur a voulu une modération équivalente, ce qui, en termes financiers, ne laisse aucune place aux disparités. Dans le cadre de l'exécution d'une loi de délégation, on ne saurait en aucun cas justifier une différence de traitement - aussi minime soit-elle - des catégories de revenus visées.

La comparabilité, contestée par le Conseil des ministres, des diverses catégories (A.5.3) doit être déterminée en fonction de l'objectif du cadre dans lequel s'inscrit la disposition entreprise, à savoir une modération équivalente des revenus. Les différentes catégories de personnes qui recueillent des revenus de sources diverses se prêtent parfaitement à une comparaison à la lumière du critère de la limitation en pourcentage des possibilités d'évolution de leurs revenus. Le législateur a lui-même considéré les bailleurs comme étant l'une des catégories à prendre en compte; il s'est lui-même engagé à prendre des mesures équivalentes pour toutes les catégories socio-professionnelles. La distinction entre « prix » et « revenus » est tout à fait artificielle. Le prix que paie le locataire est en effet un revenu pour le bailleur. Le marché locatif est un marché typiquement intérieur et le gel des loyers serait un facteur permettant de réduire les frais et d'augmenter la compétitivité pour les secteurs économiques qui sont également locataires.

A.8.2. Contrairement à ce que prétend le Conseil des ministres (A.5.4), la controverse ne porte que sur l'interprétation de l'article 16. La date de l'entrée en vigueur, fixée à l'article 17, est incontestable et insusceptible d'interprétation. Aux termes du rapport au Roi, l'indexation des loyers s'effectuera, à partir du 1er janvier 1994, par référence à l'indice « calculé et nommé à cet effet », en sorte que l'index santé doit être calculé et publié pour décembre 1993, ce qui ne peut pas poser de problème pour la partie défenderesse. Etant donné que la loi du 6 janvier 1989 et l'arrêté royal visent explicitement à imposer une modération équivalente, il faut uniquement tenir compte des adaptations en pourcentage et non des chiffres absolus. Subsidiairement, la partie requérante demande l'annulation de l'article 90 de la loi du 30 mars 1994; pour autant que nécessaire, la demande d'annulation de l'article 17 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 est dès lors comprise dans la requête. Le renvoi à l'augmentation du revenu cadastral à concurrence de 25 p.c. inscrite dans la loi du 30 mars 1994 n'est pas pertinent, puisque cette augmentation ne correspond qu'en partie à la hausse des loyers réels intervenue depuis 1975 et qu'elle risque d'être répercutée sur les locataires lors de la conclusion d'un nouveau bail. L'augmentation du revenu cadastral ne conduit d'ailleurs pas à une augmentation du précompte immobilier.

A.8.3. Contrairement à ce que prétend le Conseil des ministres (A.5.5, a), l'article 5 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 a pour conséquence que la libre fixation des salaires et la liberté de négociation salariale sont bel et bien exclues, même lors de la conclusion d'un nouveau contrat de travail, et tant au niveau individuel que collectif. Du reste, le Conseil des ministres ne compare pas les bonnes catégories : en l'espèce, des personnes, à savoir les salariés et les bailleurs, doivent être comparées du point de vue de leurs revenus. Les différences entre les contrats de travail et les contrats de bail ne sont, en l'occurrence, pas pertinentes : toute augmentation des loyers au-delà de l'évolution de l'index santé est contraire au principe d'égalité.

Etant donné que la modération porte sur la période 1994-1996, la référence au sort des baux antérieurs au 15 novembre 1993 n'est pas pertinente.

La partie requérante vise à défendre les intérêts de tous les locataires, quels que soient leurs revenus. Parmi les locataires de résidences non principales, on trouve également les locataires de logements d'étudiant, les réfugiés politiques, etc. Le Conseil des ministres ne démontre pas la pertinence de la distinction entre les locataires de résidences principales et les autres locataires.

La quatrième branche du second moyen est recevable, dès lors qu'elle dénonce une distinction illicite entre les bailleurs et les personnes appartenant à d'autres catégories professionnelles. Elle est également fondée, puisque le revenu du bailleur peut augmenter plus rapidement que l'index santé.

- B -

Quant à la recevabilité du recours

B.1.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours pour défaut d'intérêt, en ordre principal parce que l'annulation des dispositions attaquées ne saurait procurer un avantage à la partie requérante ni faire disparaître un préjudice au détriment de celle-ci et, subsidiairement, parce que la partie requérante ne satisfait pas aux conditions posées par la Cour en matière d'intérêt collectif.

B.1.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et

défavorablement par la norme entreprise.

Lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; que celui-ci soit réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association, aussi bien dans le passé que dans le présent.

B.1.3. Selon ses statuts, après la modification intervenue le 16 mai 1994, l'a.s.b.l. Wetswinkel comprend désormais deux sections, la section « Rechtshulp - Wetswinkel » et la section « Huurdersbond - Oost-Vlaanderen - Wetswinkel » (article 2). « La section ' Rechtshulp - Wetswinkel ' se donne pour but d'étudier le droit, l'aide juridique et leur fonction sociale dans toutes leurs facettes ainsi que la lutte contre la discrimination. La section ' Huurdersbond - Oost-Vlaanderen ' a pour objectif la défense des intérêts des locataires ainsi que la concrétisation du droit au logement, avec une attention particulière portée aux groupes d'habitants défavorisés sur le marché du logement, et la lutte contre la discrimination. Le terrain d'action de la section 'Huurdersbond - Oost-Vlaanderen - Wetswinkel ' est la province de Flandre orientale. Le conseil d'administration peut étendre l'action à d'autres provinces. Les deux sections poursuivent cet objectif via le soutien au justiciable, aussi bien en tant qu'individu qu'en tant que groupe, en tant que membre ou non de l'association, et ce de diverses manières telles que la prévention, le conseil juridique, l'aide, l'assistance juridique, la représentation, l'accompagnement, l'action, la coordination, la formation. Elles peuvent également entreprendre toutes les activités susceptibles de favoriser cet objectif et poser des actes commerciaux, mais seulement de manière accessoire et pour autant que le bénéfice réalisé soit exclusivement affecté à l'objectif pour lequel elles ont été créées. » (article 3)

La division de l'association sans but lucratif en deux sections est apparemment inspirée par les conditions fixées par l'arrêté ultérieur du Gouvernement flamand du 30 novembre 1994 portant les conditions d'agrément et de subvention des syndicats de locataires et d'un centre d'aide et de concertation.

Il ressort des informations communiquées à la Cour que la partie requérante est active depuis de nombreuses années dans le domaine de la défense des intérêts des locataires; ses anciens statuts le permettaient déjà.

B.1.4. Les dispositions attaquées pourraient avoir pour conséquence que les loyers ne soient pas soumis à une modération égale à celle d'autres revenus, notamment les salaires. L'objet social de la partie requérante, qui consiste, entre autres, dans la défense des intérêts de locataires, peut être affecté par ces dispositions. Etant donné que cet objet social est d'une nature particulière et n'est pas limité aux intérêts individuels de ses membres et dès lors que cet objet est, comme il est constaté en B.1.3, réellement poursuivi, la partie requérante justifie de l'intérêt requis en droit.

Quant à la recevabilité des interventions

En ce qui concerne l'intérêt

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité des interventions pour défaut d'intérêt direct et, en ordre subsidiaire, à défaut d'un intérêt collectif.

B.2.2. L'article 87, § 2, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage dispose :

« Lorsque la Cour d'arbitrage statue sur les recours en annulation visés à l'article 1er, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser ses observations dans un mémoire à la Cour dans les trente jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est, de ce fait, réputée partie au litige ».

B.2.3. Selon les termes de ses statuts modifiés du 19 juin 1993, l'a.s.b.l. Solidarités nouvelles a pour objectif « de promouvoir la citoyenneté responsable de tous. Elle recherche des moyens de combattre les exclusions en matière économique, juridique, politique et notamment au plan du travail, du logement, de l'aide sociale, de l'enseignement et de la santé. Elle accorde une attention particulière à ceux qui sont les plus défavorisés en raison de ces exclusions et lutte pour que soient assurés à tous les droits nécessaires pour participer pleinement à la vie sociale. Elle cherche à élaborer des moyens permettant à tous les citoyens de faire valoir leurs droits. Elle veille à leur assurer l'information la plus large, leur propose des formations adaptées et les aide à s'organiser collectivement. A ces fins, elle vise au rapprochement, au regroupement et à la coordination des organisations publiques ou privées de Bruxelles et de Wallonie ou d'autres pays, dont l'objet correspond, en tout ou en partie, à celui de l'association. L'association peut accomplir tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son objet. » (article 2)

L'objet social de la partie intervenante est d'une nature particulière, distinct de l'intérêt général et n'est pas limité aux intérêts individuels de ses membres. Etant donné qu'il consiste notamment à combattre les exclusions en matière de logement, les dispositions dont l'annulation est demandée sont susceptibles de l'affecter. Il ressort des données communiquées à la Cour que la partie intervenante, qui est agréée tant par la Région de Bruxelles-Capitale que par la Communauté française, poursuit réellement son objet social.

L'a.s.b.l. Solidarités nouvelles justifie de l'intérêt requis pour intervenir en la cause.

B.2.4. L'a.s.b.l. Vlaams Overleg Bewonersbelangen, qui compte parmi ses membres actifs aussi bien des personnes physiques que des institutions et des organisations, a pour objet, en vertu de l'article 2 de ses statuts modifiés le 13 janvier 1994, « d'offrir aux membres affiliés une plate-forme commune contribuant, par la concertation, à l'optimali

sation des possibilités de logement et à la qualité du logement, en particulier pour les habitants les plus vulnérables, dans la Région et la Communauté flamandes. Le principe de son action est ' le droit au logement ' : le droit de pouvoir disposer d'un logement décent librement choisi dans un bon environnement, à un prix raisonnable, et de pouvoir y demeurer paisiblement aussi longtemps que souhaité. L'association entend réaliser sa mission en soutenant les membres affiliés dans leurs projet et action, en leur offrant le conseil et le soutien logistique et en défendant leurs intérêts auprès des autorités concernées, des organisations sociales et des organes de gestion et conseils consultatifs. » (article 3)

L'objet social de la partie intervenante est d'une nature particulière, distinct de l'intérêt général et n'est pas limité aux intérêts individuels de ses membres. Compte tenu de ce que l'objet social de la partie intervenante consiste précisément - et consistait également, selon ses anciens statuts, - à oeuvrer en faveur de la réalisation du « droit au logement », et, en particulier, du droit de disposer d'un logement à un prix raisonnable, la disposition dont l'annulation est demandée peut affecter cet objet social. Il ressort des informations fournies à la Cour que la partie intervenante, qui est agréée par le ministre flamand de l'Environnement et du Logement, poursuit réellement son objet social.

L'a.s.b.l. Vlaams Overleg Bewonersbelangen justifie de l'intérêt requis pour intervenir en la cause.

Quant aux moyens invoqués

B.3.1. L'article 87 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage ne permet pas, contrairement à l'article 85, qu'un mémoire en intervention formule des moyens nouveaux. Le troisième moyen invoqué par l'a.s.b.l. Solidarités nouvelles n'est donc pas recevable.

B.3.2. Les autres moyens formulés par les parties intervenantes ne sont pas davantage recevables en tant que tels, car seule la requête et les mémoires déposés sur la base de l'article 85 peuvent formuler des moyens. Les moyens formulés, dans la mesure où ils ne sont pas différents de ceux invoqués dans la requête, peuvent cependant être admis en tant qu'observations.

Quant au fond

Quant au cadre législatif général

B.4.1. L'article 8 de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays permet au Gouvernement fédéral, sur la base d'un rapport et d'un avis annuels du Conseil central de l'économie, d'inviter les interlocuteurs sociaux soit à arrêter eux-mêmes, par la voie d'une convention collective de travail, soit à suggérer au Gouvernement fédéral dans un délai d'un mois des mesures sauvegardant ou rétablissant la compétitivité des entreprises belges.

Si, après l'expiration de ce délai, le Gouvernement fédéral estime que la compétitivité reste menacée, il peut soumettre aux Chambres législatives une déclaration motivée en ce sens.

Si les Chambres ont constaté par un vote que la compétitivité est menacée, le Roi dispose d'un délai de deux mois pour prendre, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, celles des mesures prévues à l'article 10 de la loi qu'Il juge nécessaires à la sauvegarde ou au rétablissement de la compétitivité. (article 8, § 5).

B.4.2. La première des mesures prévues à l'article 10 est :

« 1° la limitation de la prise en compte des facteurs déterminant la croissance nominale des revenus des salariés, accompagnée d'une modération équivalente des revenus des professions libérales et des indépendants, des allocations sociales, des loyers, des dividendes, des tantièmes et des revenus d'activités de tout autre type ».

B.4.3. Après avoir observé la procédure ordinaire d'évaluation de la compétitivité décrite au B.4.1, le Roi a pris l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays. Cet arrêté prévoit des mesures de modération des salaires et des traitements, à côté de mesures relatives entre autres à la modération des loyers.

B.4.4. L'article 11, § 1er, de la loi du 6 janvier 1989 dispose que les arrêtés pris notamment en application de l'article 8, § 5, cessent de produire leurs effets à la fin du septième mois qui suit celui au cours duquel a eu lieu le vote visé à cet article, s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant cette date.

La loi attaquée confirme l'arrêté royal du 24 décembre 1993.

Premier moyen

B.5.1. La partie requérante invoque un premier moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans la mesure où la lecture conjointe des articles 16 et 17 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, nonobstant le fait qu'il est clairement dit que la modération des loyers doit intervenir à partir du 1er janvier 1994, oblige à conclure que l'index santé ne peut être calculé pour la première fois que pour le mois de janvier 1994 et que la

modération des loyers imposée ne peut dès lors entrer en vigueur qu'à partir du 1er février 1994, l'article 16 violerait le principe d'égalité.

B.5.2. L'article 16 précité (*supra*, III.2) de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays modifie l'article 1728*bis* du Code civil en ce sens que :

a) l'adaptation du loyer au coût de la vie visée au § 1er, alinéa 1er, de cette disposition, conformément à la formule de calcul inscrite aux alinéas 2 et 3 de celle-ci, doit se faire sur la base de « l'indice calculé et nommé à cet effet du mois précédant celui de l'adaptation des loyers » (nouvel alinéa 4);

b) l'indice de base à utiliser est l'indice des prix à la consommation du mois précédant le mois pendant lequel la convention a été conclue; pour les conventions conclues à partir du 1er février 1994, l'indice de base est toutefois « l'indice calculé et nommé à cet effet du mois précédant le mois pendant lequel la convention a été conclue ».

L'« indice calculé et nommé à cet effet » est ce qu'on appelle « l'index santé ». En vertu de l'article 17 de l'arrêté royal, ces modifications entrent en vigueur le 1er janvier 1994.

B.5.3. Selon le rapport au Roi, l'article 16 précité vise à ce que l'indexation des loyers s'opère à partir de janvier 1994 par référence à l'indice des prix calculé et nommé à cet effet (*Moniteur belge*, 31 décembre 1993, p. 29.283). De cette manière, le Roi entend imposer une modération équivalente aux bénéficiaires de revenus locatifs comme aux travailleurs salariés, conformément au principe d'équité sociale inscrit à l'article 10, § 1er, 1^o, de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays (*ibidem*,

p. 29.280), lorsqu'il est constaté que la compétitivité des entreprises belges est menacée. En ce qui concerne les salariés et appointés, il est disposé qu'à partir du 1er janvier 1994, les dispositions légales et réglementaires ainsi que les dispositions des contrats individuels et des conventions collectives de travail qui prévoient une liaison des rémunérations à l'indice des prix à la consommation prendront en considération l'indice des prix calculé et nommé à cet effet et qu'à partir de cette même date, les rémunérations ne pourront être adaptées pour la première fois, en application des dispositions légales et réglementaires, contrats de travail individuels ou conventions collectives de travail susmentionnés, que lorsque ce dernier indice atteint ou dépasse, selon le cas, l'indice des prix à la consommation, sans que ceci puisse avoir pour effet une diminution de la rémunération au cours de la période du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1995 (articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993).

B.5.4. Le texte des articles 16 et 17 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, l'objectif poursuivi selon le rapport au Roi par ces dispositions et l'article 10, § 1er, 1^o, de la loi du 6 janvier 1989, qui habilite le Roi à prendre les mesures visées, font tous apparaître que la modération des loyers, par une liaison à l'index santé au lieu d'une liaison à l'indice des prix à la consommation, débute le 1er janvier 1994. Il suffirait, pour réaliser cela, de calculer et de fixer l'indice santé du mois de décembre 1993 pour les loyers qui peuvent être adaptés en janvier 1994.

B.5.5. Le moyen repose sur une lecture erronée de la loi que la Cour ne peut partager; le moyen manque donc en fait.

Second moyen

B.6.1. La partie requérante invoque un second moyen, divisé en quatre branches, qui est tiré de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 2 du Pacte international

relatif aux droits civils et politiques et de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Selon la première branche du moyen, l'augmentation des loyers pour les baux soumis au mécanisme d'indexation visé à l'article 1728*bis* du Code civil et conclus à partir du 15 novembre 1993 n'est pas limitée, dans le cas de la conclusion d'un nouveau bail, à l'application de l'index santé, et ce contrairement aux salaires qui, eux, sont totalement bloqués, sauf les exceptions fixées à l'article 5 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993.

Selon la deuxième branche, contrairement aux salaires qui sont totalement bloqués, tous les baux tombant sous l'application de la loi sur les loyers et qui ont été conclus avant ou après le 15 novembre 1993 échappent à la modération imposée, du fait de la possibilité pour le bailleur de soumettre périodiquement le loyer à révision, conformément à l'article 7 de la loi sur les loyers.

Selon la troisième branche, les baux auxquels la loi sur les loyers ne s'applique pas, tels ceux des logements sociaux, restent totalement étrangers à la modération des loyers et, dans le cas de baux ne concernant pas une résidence principale, le bailleur a la possibilité de stipuler que le loyer, contrairement aux salaires, sera périodiquement adapté en fonction d'un autre critère que la hausse de l'index.

Selon la quatrième branche, la définition du nouvel indice modifiée par l'article 16 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, en vertu de laquelle il est désormais fait référence au mois de l'adaptation au lieu du mois de la conclusion du bail, aboutit tout autant à une violation du principe d'égalité, parce que la modification intervenue permet au bailleur avisé d'attendre trois mois au plus après l'anniversaire de l'adaptation annuelle du loyer avant d'exiger cette adaptation du preneur : ceci l'autorise à utiliser

comme nouvel indice l'index santé (plus élevé) du mois qui précède sa demande plutôt que l'index santé (moins élevé) du mois précédant l'anniversaire de la conclusion du bail comme dans l'ancien système.

B.6.2. La Cour n'est pas compétente pour connaître du moyen en tant que celui-ci reposerait directement sur une violation de dispositions du droit international. Dans la mesure où le moyen doit être compris comme dénonçant une violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les dispositions du droit international, la Cour constate que les parties requérantes ne tirent pas de ces dispositions de droit international d'autres arguments que ceux qu'elles puisent dans les articles 10 et 11 de la Constitution. Le moyen doit dès lors uniquement être examiné en tant qu'il se fonde sur les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6.3. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent 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.

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

B.6.4. Il apparaît du texte et des travaux préparatoires de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays que le législateur, par les mesures à prendre par le Roi sur la base de l'article 10, § 1er, 1^o, de la loi précitée, poursuit deux objectifs. Il entend tout d'abord restaurer la compétitivité des entreprises belges en limitant la prise en compte des facteurs déterminant la croissance nominale des revenus des salariés et appointés. Il recherche en second lieu, pour des raisons qui tiennent à des considérations d'équité et de justice sociale, une modération équivalente des revenus des

professions libérales et des indépendants, des allocations sociales, des loyers, des dividendes, des tantièmes et des revenus de toutes autres activités professionnelles. Il ressort de la formulation utilisée par le législateur que ce deuxième objectif - qui n'est pas inspiré par le souci de garantir ou de restaurer la compétitivité des entreprises belges - ne doit pas aboutir à une modération des loyers et des autres revenus qui serait identique à celle des salaires, mais seulement à une modération équivalente qui peut en outre être modalisée en fonction des niveaux de revenus (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 543/1, p. 8). Il appert en outre des travaux préparatoires de la loi concernée qu'il n'est en principe question ni de hiérarchie ni de simultanéité entre les différents types de mesures que le Roi peut prendre en vertu de l'article 10 (*Ibidem*, n° 543/3, p. 16).

Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier ce choix du législateur.

Le rôle de la Cour n'est pas de vérifier la légalité de l'arrêté royal relatif au plan global, au regard de l'exigence d'équivalence prévue à l'article 10, § 1er, 1°, de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, mais de vérifier la constitutionnalité, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'ensemble législatif que constituent cet arrêté et sa loi de confirmation. Il faut vérifier si le fait de traiter de manière différente les titulaires de revenus du travail et ceux de revenus immobiliers est raisonnablement justifié au regard du double objectif - économique et social - rappelé ci-dessus.

B.6.5. En exécution du premier objectif de l'article 10, § 1er, 1°, de la loi précitée, le Roi a, par arrêté royal du 24 décembre 1993, pris entre autres une série de mesures limitant la croissance des revenus. En vue de limiter la croissance des coûts du travail en 1994, les salaires et traitements ont été liés, à partir du 1er janvier 1994, à un indice des prix expurgé d'un certain nombre de produits (tabac, alcool, essence et diesel) ainsi

que de l'impact de la cotisation sur l'énergie instaurée en vue du financement de l'opération *Maribel-bis* (réduction des cotisations patronales pour les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale). De plus, un cadre a été créé afin d'éviter une croissance en termes réels des salaires et traitements en 1995 et 1996 (Rapport au Roi, *Moniteur belge*, 31 décembre 1993, p. 29.278).

B.6.6. Alors que la modération des salaires présente deux aspects, à savoir, d'une part, l'instauration de l'« index santé » à partir du 1er janvier 1994 et, d'autre part, l'interdiction d'accorder, durant la période 1995-1996, des augmentations de salaire qui n'auraient pas été convenues au plus tard le 15 novembre 1993 - sauf les exceptions mentionnées à l'article 5 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 -, les baux à loyer, en exécution du second objectif de l'article 10, § 1er, 1^o, de la loi précitée, ne sont soumis qu'à la première modération mentionnée et non à des mesures analogues à la seconde modération citée, en ce qu'aucune disposition de blocage des loyers n'a été prise en cas de reconduction du bail avec le même preneur après l'expiration du bail en cours ou encore en ce qui concerne les baux conclus avec un nouveau preneur.

La différence de traitement entre les salariés, d'une part, et les bailleurs, d'autre part, n'est pas dénuée de justification raisonnable dès lors que le blocage des salaires répond à la nécessité de maintenir et de restaurer la compétitivité des entreprises belges tandis que la modération des loyers est inspirée par le souci d'imposer une modération équivalente aux bailleurs pour des raisons d'équité et de justice sociale. La mesure ne peut être considérée comme manifestement discriminatoire.

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

B.6.7. L'article 7 de la section II du livre II, titre VIII, chapitre II, du Code civil dispose que les parties peuvent convenir, entre le neuvième et le sixième mois précédant l'expiration de chaque triennat, que le loyer d'un logement affecté à la résidence principale du preneur sera révisé, et que, à défaut d'accord des parties, le juge peut accorder la révision du loyer s'il est établi que, par le fait de circonstances nouvelles, la valeur locative normale du bien loué est supérieure ou inférieure de vingt pour cent au moins au loyer exigible au moment de l'introduction de la demande. Le juge peut de même accorder une augmentation de loyer au bailleur qui établit que la valeur locative normale du bien loué a augmenté de dix pour cent au moins du loyer exigible au moment de l'introduction de la demande, en raison de travaux effectués à ses frais dans le bien loué. Le juge statue en équité.

La révision du loyer réglée par l'article précité repose sur des facteurs objectifs propres à la législation sur les loyers. Le Roi, en n'excluant pas temporairement, dans l'arrêté royal du 24 décembre 1993, cette possibilité de révision des loyers, et le législateur, en confirmant sur ce point l'arrêté royal, n'ont pas pris une mesure qui ne serait pas raisonnablement justifiée. S'agissant de la modération des salaires, le Roi, en première instance, et le législateur, en seconde instance, ont en effet également accordé certaines dérogations au blocage absolu de ceux-ci, qui reposent sur des facteurs objectifs propres à la législation du travail, ainsi entre autres en matière d'augmentations barémiques de rémunération, de sursalaire et de compensation partielle d'une perte de revenus découlant de mesures de redistribution du travail dans certaines conditions.

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

B.6.8. Il est allégué dans la troisième branche du moyen que les loyers des habitations sociales échappent à tort à la modération imposée par la disposition attaquée.

Il convient de relever en premier lieu qu'au regard de l'objectif poursuivi de modération des revenus autres que les salaires pour des raisons d'équité et de justice sociale, le fait, pour le législateur, de n'avoir pas prévu de dispositions au sujet des loyers d'habitations sociales s'explique par la considération qu'il s'agit là de revenus qu'il n'y

a pas de raison de limiter à l'égard des sociétés agréées en matière de logement social par les régions, ces sociétés n'étant pas comparables à ce point de vue aux bénéficiaires des autres revenus visés par l'arrêté royal du 24 décembre 1993.

Néanmoins, la mesure critiquée ne peut engendrer par ses effets une discrimination entre les locataires d'habitations sociales et les autres locataires. A ce propos, il échet d'observer que la détermination des loyers des habitations sociales et l'adaptation de ceux-ci s'opèrent d'une manière totalement différente de celle des loyers des habitations privées. La fixation de ces loyers prend notamment en considération le niveau des revenus des locataires des habitations sociales. Ces revenus étant affectés par les mesures de modération des revenus et de blocage des salaires, il en résulte une modération équivalente, bien que différée, des loyers des habitations sociales. Dans ces conditions, le fait pour le législateur de n'avoir pas inséré dans la législation attaquée des mesures spécifiques relatives aux loyers des habitations sociales ne peut être considéré comme manifestement discriminatoire.

En tant que la troisième branche du moyen critique le fait que, dans les baux à loyer relatifs à des logements qui ne sont pas affectés à la résidence principale du preneur, d'autres clauses d'adaptation que la clause d'indexation peuvent être insérées et que celles-ci échappent à la modération des loyers, il convient de souligner qu'en vertu de l'article 1728*bis*, § 2, du Code civil, les dispositions contractuelles dont l'effet excéderait l'adaptation prévue à cet article sont réductibles à celle-ci.

Le moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

B.6.9. S'agissant de la quatrième branche, dans laquelle est critiquée une différence de traitement existant au sein de la catégorie des locataires, en fonction du moment auquel le bailleur demande l'adaptation du loyer, il convient d'observer que la disposition litigieuse ne fait pas cette distinction mais applique bien la même règle à tous les baux.

Le moyen, en sa quatrième branche, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 juin 1995, par le siège précité, dans lequel le juge J. Delruelle est remplacée, pour le prononcé, par le juge L. François, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève