

Numéro du rôle : 3954
Arrêt n° 65/2007 du 26 avril 2007

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 6, alinéa 1er, de la section II du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil, inséré par la loi du 20 février 1991 « modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer », tel qu'il a été remplacé par l'article 8 de la loi du 13 avril 1997, posée par le Juge de paix du canton d'Eupen.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 29 mars 2006 en cause de Freddy Gouders contre Peter Lemmens et Helga Willems, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 3 avril 2006, le Juge de paix du canton d'Eupen a posé la question préjudicielle de savoir si « l'article 6 de la loi du 20 février 1991, modifiée par la loi du 13 avril 1997, viole les articles 10 et/ou 11 de la Constitution en ce que cette disposition, sans raison objective, refuse l'indexation du loyer au bailleur qui n'a pas conclu de bail par écrit, alors que l'indexation est accordée au bailleur qui a conclu un bail par écrit, avec ou sans clause d'indexation explicite ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Freddy Gouders, demeurant à 4720 La Calamine, rue du Patronage 7B;
- le Conseil des ministres.

Freddy Gouders a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 28 février 2007 :

- ont comparu :
 - . Me D. Barth, avocat au barreau d'Eupen, pour Freddy Gouders;
 - . Me A. Marc *loco* Me D. Gérard et Me C. Dehout, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

En mars 2001, Freddy Gouders donne en location un immeuble aux époux Peter Lemmens et Helga Willems, que ces derniers affectent à leur résidence principale. Par un courrier du 16 novembre 2005, le bailleur demande aux preneurs l'indexation du loyer. Ces derniers refusent en alléguant que le bail a été conclu verbalement.

Saisi par le bailleur d'une demande de condamnation des preneurs au paiement d'un loyer indexé, le juge *a quo* pose à la Cour, à la demande du bailleur, la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Freddy Gouders observe que, selon le juge *a quo*, la disposition en cause doit être interprétée en ce sens que le bailleur qui a conclu un contrat de bail oral ne peut jamais prétendre à l'indexation du loyer, même si cette indexation a été convenue verbalement. Il estime que la Cour doit se prononcer sur la constitutionnalité de cette interprétation de la disposition en cause.

Freddy Gouders ajoute que le bailleur lié par un contrat oral ne bénéficie pas de l'« automatisme légal » dont jouit le bailleur qui a conclu un contrat écrit qui ne contient aucune clause d'indexation. Il ajoute que ce dernier bailleur peut aussi demander l'indexation du loyer même si elle a été exclue oralement parce que le preneur ne pourra prouver que très difficilement l'exclusion expresse de l'adaptation du loyer au coût de la vie. Freddy Gouders conclut de ce qui précède que la rémunération du patrimoine immobilier du bailleur lié par contrat verbal diminue avec le temps, tandis que celle du bailleur lié par un contrat écrit reste stable, de sorte que ce dernier conserve son pouvoir d'achat.

A.1.2. Freddy Gouders souligne que la situation du bailleur qui est lié par un bail verbal est comparable à celle de celui qui est lié par un bail écrit. Il relève que ces deux personnes mettent à disposition d'un preneur un immeuble ou une partie d'immeuble et qu'elles souhaitent une adaptation du loyer au coût de la vie.

A.1.3. Il déduit des travaux préparatoires de la disposition en cause que celle-ci vise à encourager la rédaction d'un écrit, ce qui augmenterait la sécurité juridique.

Il estime que la subordination de l'indexation du loyer à la conclusion d'un bail écrit n'est pas la manière la plus adéquate pour atteindre cet objectif. Il relève à cet égard que l'absence d'indexation favorise le preneur, de sorte que celui-ci a toujours intérêt à la conclusion d'un bail verbal. Il avance qu'il existe un moyen plus respectueux du droit de propriété pour atteindre cet objectif : faire de l'écrit une condition de validité du contrat de bail. Il ajoute qu'il est erroné de considérer que l'absence d'écrit est toujours une demande du bailleur.

A.1.4. Freddy Gouders considère en outre que le moyen choisi par le législateur pour atteindre l'objectif précité est manifestement disproportionné.

Il estime que l'interdiction de l'adaptation du loyer au coût de la vie porte atteinte au principe de la liberté des volontés contractuelles tel qu'il est reconnu par l'article 1134 du Code civil. Il remarque que la disposition en cause diminue le loyer fixé de commun accord par les parties au contrat de bail verbal.

Il estime que la révision triennale du loyer ne peut en aucun cas compenser l'impossibilité d'une indexation et que la révision du loyer prévue par l'article 7 de la section II du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil est subordonnée au respect d'une série de conditions très strictes qui ne permettent pas une augmentation du loyer pour compenser l'interdiction d'indexation.

A.1.5. Freddy Gouders conteste ensuite le caractère avantageux de la rédaction d'un bail écrit pour le preneur et ne voit pas en quoi l'écrit augmente la sécurité juridique. Il observe que les clauses contractuelles peuvent régler tout ce qui ne l'est pas de manière impérative par la loi et qu'elles sont souvent rédigées en faveur du bailleur. Il remarque que les dispositions législatives impératives ont précisément pour but de réduire le plus possible les effets néfastes de tels contrats d'adhésion.

A.2.1. A titre liminaire, le Conseil des ministres précise que, contrairement à ce qu'affirme le juge *a quo*, la disposition en cause n'interdit pas aux parties qui concluent un bail verbal de convenir de l'indexation du loyer, conformément aux règles énoncées à l'article 1728*bis* du Code civil qui s'applique tant aux baux écrits qu'aux baux verbaux. Il concède que, dans ce cas, un problème de preuve relative à un accord sur une telle indexation se posera.

Il reconnaît que la disposition en cause traite différemment le bailleur qui est lié par un contrat verbal et celui qui est lié par un bail écrit, en ce que seul ce dernier peut bénéficier d'une indexation, même s'il n'y a pas d'accord à ce sujet entre parties.

A.2.2. A titre principal, le Conseil des ministres allègue que ces deux catégories de bailleurs ne sont pas comparables parce qu'il s'agit de situations objectivement différentes découlant de la circonstance que l'un est lié par un contrat de bail écrit, alors que l'autre n'est lié que par un bail verbal.

A.2.3. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres considère que l'objectif poursuivi par le législateur est légitime, que le critère de distinction retenu par ce dernier est pertinent et objectif, et que la mesure en cause est adéquate par rapport à l'objectif poursuivi et ne porte pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des parties à un contrat de bail verbal.

Le Conseil des ministres relève, en ce qui concerne l'objectif poursuivi, que la preuve des conditions et des modalités d'exécution prévues par les parties à un bail verbal pose de sérieux problèmes et donne lieu à de nombreux litiges générateurs d'insécurité juridique. Il souligne qu'en rendant les baux écrits plus attractifs en ce qui concerne l'indexation, le législateur a voulu privilégier ce type de bail compte tenu de la sécurité qu'il apporte tant au bailleur qu'au preneur.

Le Conseil des ministres remarque aussi l'adéquation du « système mis en place » avec l'objectif poursuivi. Il rappelle à ce sujet que les parties à un bail verbal restent libres de convenir d'une réévaluation du loyer, selon l'indice des prix à la consommation. Il ajoute qu'il leur revient de « faire diligence » à cet égard et de garder une preuve d'un tel accord.

Le Conseil des ministres relève enfin que, tant pour les baux écrits que pour les baux verbaux, la diminution ou l'augmentation du loyer peut, conformément à l'article 7 précité, être demandée par le bailleur ou le preneur, de sorte que le loyer n'est nullement immuable.

- B -

B.1.1. Il ressort des faits de la cause que la question préjudicielle porte sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 6, alinéa 1er, de la section II (« Des règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur ») du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil, inséré par l'article 2 de la loi du 20 février 1991 « modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer » et remplacé par l'article 8 de la loi du 13 avril 1997 « modifiant certaines dispositions en matière de baux », qui dispose :

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

B.1.2. L'article 1728*bis* du Code civil, qui fait partie de la section Ière (« Dispositions générales relatives aux baux des biens immeubles ») du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil, a été inséré par l'article 1er de la loi du 29 décembre 1983 « relative aux contrats de louage de biens immeubles », puis modifié par les articles 5 et 13, § 1er, 2°, de la loi du 20 février 1991, par l'article 16 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 « portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays » - confirmé par l'article 90 de la loi du 30 mars 1994 « portant des dispositions sociales » - et par l'article 3 de la loi du 13 avril 1997, et dispose :

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

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

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

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

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

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

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

B.2. Il ressort des motifs de la décision de renvoi et du libellé de la question préjudicielle que la Cour est invitée à statuer sur la différence que fait la disposition en cause entre le

bailleur qui a conclu un bail de résidence principale verbalement et le bailleur qui a conclu un tel contrat par écrit, en ce que selon le juge *a quo* cette disposition interdit au premier de demander au preneur l'adaptation du loyer au coût de la vie, alors qu'elle autorise, dans tous les cas, le second à demander une telle adaptation.

B.3.1. L'article 6, alinéa 1er, de la section II, du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil disposait à l'origine :

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

Cette disposition était justifiée comme suit :

« Actuellement, l'indexation ne peut être appliquée, conformément aux règles établies par l'article 1728*bis* du Code civil, que si elle a été convenue par contrat.

En ce qui concerne les contrats verbaux, il est évidemment très difficile de prouver que les parties ont convenu que le loyer serait indexé, ou qu'il ne le serait pas. Le fait qu'une indexation ait été régulièrement appliquée peut démontrer l'existence d'un accord relatif à l'adaptation. Mais cette solution n'est guère sûre.

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

[...]

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

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

Par contre, la clause par laquelle les parties ont expressément exclu, par écrit, l'indexation du loyer, est parfaitement valable. Une telle clause peut être justifiée par des

raisons qui sont personnelles aux parties et dans lesquelles il n'appartient pas au législateur de s'immiscer » (*Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1357/1, pp. 19-20).

B.3.2. 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).

Traduisant la préférence du législateur pour la conclusion de baux écrits, cette modification vise à dissuader les parties à un bail de résidence principale de conclure ce contrat verbalement, alors que, lorsque la disposition en cause a été adoptée, 90 p.c. des baux étaient conclus par écrit (*Doc. parl.*, Sénat, 1996-1997, n° 505/3, p. 34). Elle « tend à promouvoir le contrat écrit » (*Ann.*, Sénat, 1996-1997, séance du 20 mars 1997, n° 1-100, p. 2666).

B.4. Interprétée comme interdisant d'indexer le loyer d'un bail verbal même si le bailleur et le preneur sont d'accord sur cette indexation - interprétation qui peut se fonder sur certaines déclarations faites au cours des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 717/7, p. 18; *Ann.*, Chambre, 17 décembre 1996, n° 124, p. 4464) -, la disposition en cause porte atteinte de manière disproportionnée à la liberté des conventions qui fait l'objet de l'article 1134 du Code civil et n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5. Interprétée comme permettant au bailleur et au preneur d'un bail verbal de convenir d'une telle indexation mais comme excluant qu'elle puisse être accordée à défaut d'accord, la disposition en cause n'est pas discriminatoire.

Dès lors que le législateur entend encourager la conclusion de baux écrits, ce qui est de nature à éviter l'insécurité juridique quant à la portée des engagements réciproques du bailleur et du preneur, il n'est pas déraisonnable de permettre au bailleur d'un bail écrit d'obtenir une

telle indexation, même si le bail est muet à ce sujet, et de ne pas accorder le même avantage au bailleur qui a conclu un bail verbal.

Dans cette interprétation, la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Interprété comme interdisant d'indexer le loyer d'un bail verbal même si le bailleur et le preneur sont d'accord sur cette indexation, l'article 6, alinéa 1er, de la section II du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Interprété comme permettant au bailleur et au preneur d'un bail verbal de convenir d'une telle indexation, l'article 6, alinéa 1er, de la section II du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé 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 d'arbitrage, à l'audience publique du 26 avril 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior