

# Le saut d'index instauré sur les loyers par le décret wallon du 3 mars 2016 : explications et questionnements

**Nicolas BERNARD**

*Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles<sup>1</sup>*

Par décret du 3 mars 2016, et dans le but exprès d'amortir le choc causé par le saut d'index décidé sur les salaires au niveau fédéral, la Région wallonne a instauré un saut d'index sur les loyers<sup>2</sup>. L'événement nous semble éminemment digne d'intérêt, à un triple titre. D'abord, la Wallonie est la première Région à exploiter sa compétence nouvelle en matière de « bail d'habitation » (issue de la sixième réforme de l'État)<sup>3</sup> et à adapter la législation fédérale du 20 février 1991<sup>4</sup> en fonction de ses besoins propres ; et, sur ce point du saut d'index « loyers », elle sera la seule à légiférer en tous cas, les deux autres entités fédérées ayant annoncé leur intention de ne rien en faire. Ensuite, cette modification impacte des centaines de milliers de contrats de bail, déjà signés. Enfin, le décret représente le premier changement normatif apporté depuis des années à la matière du bail de résidence principale<sup>5</sup>.

Au-delà de son enjeu institutionnel, ce décret a suscité un certain émoi. Qu'il soit permis ici d'en dessiner la portée exacte.

Bij een decreet van 3 maart 2016, en met als bedoeling om de schok na de indexsprong op de lonen op federaal niveau te breken, heeft het Waals Gewest een indexsprong ingevoerd voor de huurprijzen. Deze gebeurtenis lijkt ons zeer interessant op drie vlakken. Ten eerste is Wallonië het eerste gewest om

gebruik te maken van haar nieuwe bevoegdheid betreffende de «woninghuur» (als gevolg van de zesde Staatshervorming) en om de federale wet van 20 februari 1991 aan te passen aan zijn eigen noden. Bovendien zal het Waals Gewest het enige zijn om met betrekking tot de huurprijzen wetgevend op te treden, aangezien de overige gewesten hebben aangegeven niets te zullen doen. Daarnaast heeft deze wijziging een invloed op honderdduizenden al getekende huurovereenkomsten. Ten slotte is dit decreet de eerste wetwijziging sinds jaren in verband met woninghuur.

Naast zijn institutionele belang heeft dit decreet voor enige commotie gezorgd. Laat ons hier de precieze draagwijdte daarvan schetsen.

## TABLE DES MATIÈRES

1.	Le changement législatif	402
2.	La portée de la réforme	402
	a) Contenu	402
	b) Champ d'application	403
3.	Du risque d'effet(s) pervers	403
4.	La <i>ratio legis</i>	404

1. L'auteur tient à remercier L. THOLOMÉ pour ses remarques générales sur le thème. Ce texte est adapté librement de N. BERNARD, « Actualités du bail d'habitation : saut d'index 'loyer', résiliation anticipée du bail de courte durée, discrimination, régionalisation, colocation, garantie locative, ... », *Baux d'habitation, commerciaux et à ferme : actualités sur fond de régionalisation*, sous la direction de V. PIRSON, Limal, Anthemis, 2016, pp. 11 et s.

2. Décret du 3 mars 2016 visant à réaliser un saut d'index des loyers, *M.B.*, 11 mars 2016.

3. Art. 6, § 1<sup>er</sup>, IV, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, inséré par l'art. 15 de loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014 (et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet de la même année). Voir pour de plus amples renseignements N. BERNARD, « Le bail d'habitation et la sixième réforme de l'État : tirer le meilleur profit de la régionalisation », *J.T.*, 2014, pp. 421 et s. ; B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Regionalisering van de federale huurwetgeving*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2013 et N. BERNARD (sous la direction de), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, Bruxelles, Larcier, 2014.

4. Section 2 (« Des règles particulières aux baux de résidence principale du preneur ») du chapitre II (« Du louage des choses ») du titre VIII (« Du contrat de louage ») du livre III (« Des différentes manières dont on acquiert la propriété ») du Code civil, introduite par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991.

5. Depuis en fait la loi du 18 juin 2009 ayant réputé non écrite la clause qui impute au preneur les frais d'intervention d'un tiers – un agent immobilier dans la pratique – afférents à la location de l'immeuble (à moins, naturellement, que le locataire soit lui-même le commanditaire de cette intervention). Cf. l'art. 5<sup>ter</sup> de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, inséré par l'art. 2 de la loi du 18 juin 2009 complétant la loi sur les baux à loyer en ce qui concerne l'imputation au preneur des frais d'intervention d'un tiers, *M.B.*, 7 août 2009.

## 1. Le changement législatif

1. On le sait, la loi du 20 février 1991 règle l'indexation du loyer du bail de résidence principale, en son article 6 libellé comme suit :

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

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

Pour rappel, l'article 1728bis du Code civil édicte, entre autres conditions, cette formule d'indexation :

« 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 », attendu que le « nouvel indice » est l'indice des prix à la consommation (indice-santé) du mois qui précède celui de l'anniversaire de l'entrée en vigueur du bail et « l'indice de départ » l'indice des prix à la consommation (indice-santé) du mois précédant celui pendant lequel la convention a été conclue<sup>6</sup>.

À l'article 6 de la loi du 20 février 1991, la Région wallonne a donc ajouté – par l'entremise de son décret du 3 mars 2016 – un troisième alinéa, rédigé de la sorte :

« Pour les baux en cours au 1<sup>er</sup> avril 2016, la formule d'indexation des loyers est, jusqu'à l'échéance du contrat, la suivante : loyer de base multiplié par l'indice à la date anniversaire précédent et divisé par l'indice de départ »<sup>7</sup>.

## 2. La portée de la réforme

### a) Contenu

2. D'abord, quant à son contenu, il importe de bien comprendre l'ampleur de cette réforme, ce qu'elle recouvre et ce qu'elle ne recouvre pas ; plusieurs idées reçues sont à combattre à cet égard... On commencera par souligner que le décret du 3 mars 2016 n'abroge aucunement le principe même de l'indexation des

loyers. Pas davantage ne bouleverse-t-il la formule de cette indexation.

Ce que le texte introduit, en revanche, c'est un « décalage »<sup>8</sup> d'un an dans l'indexation des baux (qui seraient déjà en cours au 1<sup>er</sup> avril 2016). Pour ces contrats-là, concrètement, le « nouvel indice » n'est plus calculé au jour de la demande d'indexation du loyer (à la date anniversaire du bail obligatoirement), mais à la date de l'anniversaire *précédent*, soit douze mois auparavant. L'indexation, qui vaut pour l'année qui s'ouvre (et non pour le passé<sup>9</sup>), se calcule en fonction des augmentations de valeur constatées durant l'année qui vient de s'achever (t-1) ; rien ne change, ici, sauf qu'on ne considère pas l'année tout juste révolue pour estimer l'indexation, mais celle d'avant (t-2).

3. Autrement dit, en prenant pour illustration un bail de neuf ans ayant pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016, aucune indexation n'interviendra pour la deuxième année (2017), puisque le nouvel indice – calculé au 1<sup>er</sup> janvier 2017 – équivaudra à l'indice de départ. L'indexation ne pourra s'enclencher que pour la troisième année (2018), mais sur la base non pas de l'évolution du prix de la vie constatée durant la deuxième année (2017), mais durant celle d'avant (la première, 2016). Et ainsi de suite, jusqu'à l'échéance du contrat (dont le loyer ne s'appréciera donc jamais en fonction de l'évolution du prix de la vie constatée non seulement au cours de la dernière année<sup>10</sup> mais aussi de l'avant-dernière<sup>11</sup>).

Si l'on admet maintenant que le contrat (de neuf ans) a pris cours le 1<sup>er</sup> janvier 2012, c'est la sixième année (2017) qui sera vierge de toute indexation, cette dernière reprenant pour l'année 2018, mais sur la base de l'évolution des valeurs en 2016, etc. Ou, si l'on change de point de vue, l'indexation non perçue pendant cette sixième année sera malgré tout accordée, mais lors de la septième.

4. En un mot, le choix du vocable « saut d'index » a ceci d'ambigu peut-être qu'il peut donner à penser que la situation reviendra à la normale sitôt refermée la période de gel (d'un an). Si gel de l'index il y a bien (durant la seconde année<sup>12</sup>), l'effet du décret se fera ressentir *au-delà*, tout au long du contrat en réalité, puisque l'évolution du prix de la vie enregistrée durant chaque année écoulée ne sera répercutée dans le loyer que douze mois plus tard. On a là une sorte d'effet « retard ».

6. Voir, pour de plus amples développements, M. CLAVIE, « Les conditions financières », *Le bail de résidence principale*, sous la direction de G. BENOÎT et al., Bruxelles, La Charte, 2006, pp. 246 et s., ainsi que G. OLIVIERS, « Les charges financières du bail », *Le bail de droit commun*, sous la direction de G. BENOÎT et al., Bruxelles, La Charte, 2006, pp. 214 et s.

7. Signalons d'emblée que l'expression « la date anniversaire précédent » laisse songeur sur le plan linguistique...

8. Suivant le mot de B. DELCOURT, « Loyer : le saut d'index adopté et un recours du SNPC devant la Cour constitutionnelle », *Le cri*, avril 2016, p. 27.

9. Sauf exception : art. 6, al. 2, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

10. Rien de plus logique, car le dernier moment où le bailleur est admis à indexer, c'est un an avant l'expiration du contrat.

11. Car, au moment de la dernière indexation possible (un an donc avant l'expiration du contrat), le nouvel indice sera arrêté sur pied de l'évolution des prix observée durant la septième (plutôt que huitième) année.

12. Étant entendu que le prix payé la première année est fatalement celui qui est mentionné sur le contrat, l'indexation ne pouvant intervenir avant le premier anniversaire de l'entrée en vigueur du bail.

5. On le voit, le mécanisme wallon a été conçu (à raison) pour empêcher tout « rattrapage » intégral de l'indexation suspendue. Ou plutôt (en mobilisant à nouveau l'exemple du bail de neuf ans ayant pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2016), l'indexation gelée pour l'année 2017 sera « récupérée », mais en 2018 seulement, tandis que l'indexation de 2018 sera touchée en 2019, celle de 2019 en 2020,... Et celle de 2024, neuvième année du bail (et qui emprunte l'indexation de 2023) ? On le répète : jamais ! Au final, le bailleur sacrifie donc bien une année d'indexation mais, contrairement à un lieu commun, il ne s'agit pas de celle qui suit directement l'entrée en vigueur du décret wallon, mais de la *dernière* du bail. Celle qui, précisément, aurait dû être la plus rémunératrice pour le bailleur, puisque le dernier indice (non pris en compte), est généralement le plus élevé du contrat<sup>13</sup>.

En d'autres termes, le bailleur subit toujours une perte (dont, corrélativement, profite le preneur). En décider autrement aurait, il est vrai, ébranlé la philosophie même du saut d'index, qui vise à donner un ballon d'oxygène effectif et *durable* aux locataires. Il serait inconséquent dès lors d'annuler le coup de pouce pécuniaire sitôt l'avoir donné.

## b) Champ d'application

6. Pour ce qui est de son champ d'application *ratione materiae*, le décret du 3 mars 2016 touche les baux de résidence principale uniquement. Sont donc exemptés les baux de droit commun (bureaux, secondes résidences, logements étudiants,...), les baux commerciaux, les baux à ferme, ainsi que les biens soumis à convention d'occupation précaire. Par contre, *tous* les baux de résidence principale sont concernés, quelle que soit leur durée (courte ou longue) ; on y reviendra.

7. S'agissant maintenant de son application dans le temps, le texte wallon évoque indistinctement les « baux en cours au 1<sup>er</sup> avril 2016 ». *A contrario*, le contrat ayant pris effet le 2 avril 2016 ou postérieurement échappe au saut d'index.

Quel raisonnement sous-tend cette dichotomie ? Réserver le bénéfice du gel aux locataires en place (au 1<sup>er</sup> avril 2016) se justifie officiellement par la circonstance que ces derniers « n'ont pu en anticiper les effets [de la modération salariale fédérale on imagine] au moment de négocier les termes du contrat de location » ; en sens inverse, et corrélativement, les preneurs ayant investi les lieux après le 1<sup>er</sup> avril 2016 (et non protégés de ce fait-là) « pourront intégrer cet élé-

ment dans les négociations lors de la conclusion de leur futur contrat de bail » (étant entendu que « le montant de base du loyer sera en effet fixé sur base d'un marché qui aura intégré la mesure fédérale »)<sup>14</sup>. L'argument nous semble quelque peu rhétorique cependant, prêtant ainsi au locataire un pouvoir (de peser sur la détermination du loyer) qu'il n'a indéniablement pas, dans un contexte de pénurie de logements (bon marché) qui exacerbe encore le déséquilibre entre l'offre et la demande.

En tous cas, il s'infère encore de cette disposition que la date pivot pour l'application du décret a trait à l'entrée en vigueur du contrat, et non à sa conclusion. Aussi, le bail signé le 25 mars 2016 par exemple mais fixant l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> mai 2016 (le temps entre autres que le locataire organise son déménagement) ne tombe *pas* sous le coup de la règle nouvelle.

8. Par sa formulation indistincte, le libellé wallon désigne une pluralité de cas de figure : le bail de trois ans ou moins, le bail de neuf ans ou plus, ainsi que le bail à vie.

*Quid* cependant du bail de neuf ans « prorogé » pour des périodes successives de trois ans<sup>15</sup> ? La question, ici, est plus délicate dès lors que le décret ne trouve pas à s'appliquer si un *nouveau bail* est conclu (au-delà du 1<sup>er</sup> avril 2016). Rien ne justifie cependant, à la lecture du texte, de soustraire cette hypothèse à la rigueur du prescrit nouveau dans la mesure où la prorogation d'un contrat ne saurait s'assimiler à la passation d'une nouvelle convention<sup>16</sup>. Pour un motif similaire, le bail de courte durée « prorogé » (pas plus d'une fois<sup>17</sup>) connaît un sort identique<sup>18</sup>. Selon nous, il doit en aller de même également du contrat de courte durée transformé rétroactivement<sup>19</sup> – à défaut de congé – en bail de neuf ans<sup>20</sup>.

Par opposition, tous les baux paraphés après le 1<sup>er</sup> avril 2016 échappent au saut d'index, quand bien même ils auraient été conclus avec le même locataire (cas de figure du bail auquel il est apporté un terme, avant que les parties passent à nouveau contrat). C'est le mode traditionnel d'indexation qu'on mobilisera alors.

## 3. Du risque d'effet(s) pervers

9. En filigrane, s'esquisse un (double) risque d'effet pervers<sup>21</sup>. On pouvait déjà prévoir la conséquence non

13. Sauf cas – rare (mais pas impossible) – de déflation.

14. Projet de décret visant à réaliser un saut d'index des loyers, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 378/1, p. 1.

15. En application de l'art. 3, § 1<sup>er</sup>, al. 3, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

16. « Il s'agit du même bail qui continue » (B. LOUVEAUX, *Le bail de résidence principale*, Bruxelles, De Boeck Université, 1995, p. 122).

17. Art. 3, § 6, al. 3, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

18. En effet, « la prorogation d'un bail est la continuation de celui-ci [et] consti-

tue un report d'échéance » (I. DURANT, « Les exceptions au bail de neuf ans », *Le bail de résidence principale*, sous la direction de G. BENOÎT et al., Bruxelles, La Chartre, 2006, p. 218).

19. Par l'effet de l'art. 3, § 6, al. 5, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

20. Il est « réputé avoir été conclu pour une période de neuf ans à compter de la date à laquelle le bail initial de courte durée est entré en vigueur ».

21. On nomme par là l'action qui produit un résultat contraire à celui qui était escompté (l'amélioration du sort pécuniaire des locataires, pour rappel).

désirée classique<sup>22</sup> qui voit les bailleurs ayant omis de procéder à l'indexation annuelle se dépêcher de réparer leur oubli avant l'entrée en vigueur du décret nouveau, effet qui semble bien s'être observé sur le terrain sitôt qu'a été dévoilée l'intention du Gouvernement.

**10.** Mais il en est un autre, plus préoccupant encore, qui consiste pour le bailleur à mettre fin au bail en cours (de façon régulière ou non) pour, dans la foulée, passer un nouveau contrat mais *après* le 1<sup>er</sup> avril 2016. Dans le meilleur des cas, le bailleur reprendra l'ancien locataire, mais sera tenté alors de rehausser entre ces deux contrats un loyer qui a la caractéristique d'être verrouillé en cours de bail (hors indexation et révision<sup>23</sup>). Et, dans le pire, un nouveau locataire prendra la place du premier, ainsi évincé de son logement. Ce danger est loin d'être théorique puisque le Syndicat national des propriétaires et copropriétaires lui-même n'hésite pas, dans son organe officiel, à suggérer à ses membres cette manière de faire (« Afin de mettre un terme à l'application du saut d'index, ne perdez pas de vue l'échéance du contrat qui a été conclu avant le 2 avril 2016. En donnant un congé, un nouveau bail pourra être signé auquel le saut d'index ne s'appliquera plus »<sup>24</sup>). Il peut être bon à cet égard de signaler qu'il existe des règles à respecter pour la résiliation du bail<sup>25</sup>, qu'il s'agisse du moment auquel on donne congé, du motif qui assoit celui-ci, de l'éventuelle indemnité, etc.

## 4. La *ratio legis*

**11.** Le père du texte ne s'en est pas caché : le gel instauré sur les loyers est censé faire un écho (inversé), à titre de compensation, au saut d'index institué au niveau fédéral sur les salaires (par la loi du 23 avril 2015)<sup>26</sup>. Si les ressources des locataires sont

bloquées pendant un certain temps, il a semblé cohérent au législateur wallon de limiter en parallèle la source principale de leurs dépenses, à savoir le loyer. Pourquoi, dès lors, ne trouve-t-on pas une trace plus appuyée de cette motivation dans les travaux préparatoires ? Tout simplement parce que le Conseil d'État a vu une inégalité de traitement dans le texte alors en projet, lequel en effet bénéficie indifféremment aux preneurs qui sont touchés par le saut d'index sur les salaires et aux autres<sup>27</sup>. Il serait discriminatoire, en un mot, de conférer aux indépendants par exemple (non soumis au saut d'index sur les salaires, fatalement) une faveur égale (le gel des loyers) à celle qui est accordée aux salariés, fonctionnaires et autres allocataires sociaux.

**12.** Pour rencontrer l'objection du Conseil d'État, le Gouvernement wallon a déployé une parade particulière : plutôt que d'amender son texte (en vue de corriger l'inégalité de traitement dénoncée), il a préféré atténuer dans l'exposé des motifs la référence au saut d'index des salaires (« cette mesure vise *notamment* à compenser le saut d'index sur les salaires conduisant à une injustice sociale »), tout en insistant sur la notion de « pouvoir d'achat » des ménages (qu'il s'agit de conforter)<sup>28</sup>.

Il reste à voir si cette technique passerait la rampe d'un éventuel examen de constitutionnalité. Justement, on devrait être vite fixé dans la mesure où le Syndicat national des propriétaires et copropriétaires, qui avait annoncé son intention d'emblée, a déjà entrepris le décret du 3 mars 2016 devant la Cour constitutionnelle<sup>29</sup>. Les bailleurs, du reste, n'entendent pas être « les dindons de la farce »<sup>30</sup> puisque les frais (de rénovation essentiellement<sup>31</sup>) qu'ils ont à acquitter ne connaissent pas, eux, de moratoire. Affaire à suivre dès lors !

22. Car, *mutatis mutandis*, on enregistre en France un pic d'expulsions juste avant l'entrée en vigueur du moratoire hivernal sur les expulsions par exemple.

23. Art. 6 et 7, § 1<sup>er</sup>, respectivement, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

24. B. DELCOURT, « Loyer : le saut d'index adopté et un recours du SNPC devant la Cour constitutionnelle », *Le cri*, avril 2016, p. 28.

25. Ce que l'auteure précitée, et c'est heureux, rappelle elle-même.

26. Art. 2 et s. de la loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi, *M.B.*, 27 avril 2015.

27. « La règle décrétable en projet est entièrement centrée sur l'intention d'établir un 'correctif adapté' tendant à compenser le 'saut d'index sur les salaires' résultant de la loi du 23 avril 2015 'concernant la promotion de l'emploi'. Or, l'avant-projet traite de manière identique les personnes qui sont concernées par le saut d'index décidé dans le cadre de la loi du 23 avril 2015 et les personnes qui ne sont pas concernées par ce saut d'index. En effet, le gel de l'indexation des loyers d'habitation de résidence principale prévu par l'avant-projet, corrigeant le gel de l'indexation des salaires, bénéficiera indifféremment aux deux catégories de personnes distinguées ci-avant. Par conséquent, sauf si l'auteur de l'avant-projet est en mesure de fournir des explications pertinentes permettant de comprendre pourquoi sont traitées

de manière identique des catégories de personnes qui au regard de la mesure envisagée paraissent se trouver dans des situations essentiellement différentes, il y a lieu de considérer que l'avant-projet viole le principe d'égalité et de non-discrimination et qu'il doit être adapté en prévoyant qu'il ne s'applique qu'aux baux conclus par un preneur qui a perçu des rémunérations, des traitements, des allocations sociales, des sursalaires, des primes ou des indemnités pour le calcul desquels a été appliqué le blocage de l'indice santé lissé prévu par l'article 2<sup>ter</sup> de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 'portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays', confirmé par la loi du 30 mars 1994 et modifié par la loi du 23 avril 2015 » (projet de décret visant à réaliser un saut d'index des loyers, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 378/1, pp. 8 et 9).

28. Projet de décret visant à réaliser un saut d'index des loyers, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 378/1, p. 3, souligné par nous.

29. Cf. B. DELCOURT, « Loyer : le saut d'index adopté et un recours du SNPC devant la Cour constitutionnelle », *Le cri*, avril 2016, p. 27.

30. Suivant l'expression pour le moins imagée d'O. HAMAL, « Le saut d'index en Région wallonne : avis critique du Conseil d'État », *Le cri*, mars 2016, p. 3.

31. Mais l'on n'oubliera pas le précompte immobilier, les assurances,...