



Pour un droit du bail équitable et simple

70 % des habitants de notre pays occupent des logements en location. La Suisse affiche ainsi le plus fort taux de locataires d'Europe occidentale. Le droit de bail y constitue donc un enjeu central du débat politique et subit depuis toujours les tensions provoquées par les divergences de vue entre les locataires et les bailleurs. La Confédération s'efforce, pour sa part, de respecter les différents intérêts en présence.

Le droit de bail actuel

Le droit de bail actuel permet au bailleur de modifier unilatéralement le contrat de bail dans les limites fixées par les dispositions de ce dernier. Le locataire peut contester une telle modification (par ex. une hausse de loyer) auprès d'une autorité de conciliation. Si aucun accord ne peut intervenir devant l'autorité de conciliation, les parties peuvent soumettre leur litige à une instance civile. En 2002, les autorités de conciliation cantonales ont traité plus de 31 000 cas de litiges entre locataires et bailleurs.

La formation du loyer dans le droit actuel

Actuellement, la fixation des loyers se base sur le principe de la couverture des coûts et sur celui des loyers usuels du quartier ou de la localité. Le premier est beaucoup plus courant en pratique. Le principe des coûts inclut le droit du bailleur à répercuter sur les loyers les variations du taux hypothécaire.

En outre, le droit actuel comprend une protection contre les congés abusifs, laquelle revêt une importance accrue en période de raréfaction ou de pénurie de logements.

L'initiative populaire «Pour des loyers loyaux»

Le droit de bail actuel est entré en vigueur en 1990. Il devait constituer une solution dura-

ble, mais n'a cessé depuis lors de faire l'objet de propositions de modifications tant du côté des locataires que de celui des bailleurs. Les thèmes récurrents en sont l'adaptation des loyers et la protection contre les abus.

L'initiative déposée en 1997 par l'Association suisse des locataires poursuivait un objectif qui était en soi justifié et légitime en voulant atténuer l'impact des variations du taux hypothécaire sur les loyers. Le 18 mai dernier, le peuple et les cantons se sont rangés à l'avis du Conseil fédéral et du Parlement en confirmant que la proposition d'un taux hypothécaire lissé n'était pas une solution efficace pour résoudre ce problème. Le résultat de la votation a également montré que la majorité des votants ne voulait ni de nouvelles contraintes sur la fixation des loyers ni un renforcement de la protection contre les congés.

Adopter l'initiative aurait signifié opter pour un droit du bail encore plus complexe et moins transparent. Cela aurait augmenté le coût administratif ainsi que le risque de voir les investisseurs se retirer de la construction de logements. Le Conseil fédéral est donc heureux de voir cette menace s'éloigner. Il s'agit maintenant de franchir les étapes suivantes prévues dans le contre-projet du Conseil fédéral et du Parlement.

Le contre-projet du Conseil fédéral et du Parlement

Le Conseil fédéral et le Parlement ont retenu la solution, plus efficace, d'un découplage complet entre loyers et taux hypothécaire. En même temps, ils souhaitaient combler certaines lacunes du régime actuel et notamment la complexité des règles de calcul et de réserve ou la confusion entre les critères d'abus relatifs et absolus, qui génèrent un surcroît de travail pour les autorités de conciliation. Par ailleurs la détermination du caractère abusif sur la base du rendement excessif ou du prix d'achat exagéré n'est pas satisfaisante, le caractère abusif des loyers étant alors mesuré à l'aide d'une grandeur qui dépend elle-même du loyer. De plus, la procédure est trop compliquée et provoque de nombreux conflits.

Le système actuel présente de nombreux inconvénients pour toutes les parties : même les gérances professionnelles d'immeubles ont parfois du mal à saisir toutes les nuances et subtilités du droit, qui est complexe et très formaliste. Que dire alors des bailleurs privés qui ne sont pas des spécialistes? Ceux-ci ne peuvent plus gérer leurs immeubles sans l'aide de professionnels.

C'est pour toutes ces raisons que le Conseil fédéral a décidé d'opposer à l'initiative populaire un contre-projet indirect, en sou-

mettant au Parlement un message relatif à la révision partielle du droit de bail dans le Code des obligations. Tout en suivant le Conseil fédéral sur le fond, le Parlement a néanmoins apporté quelques modifications au projet. Le nouveau droit vise les principaux objectifs suivants: stabiliser l'évolution des loyers; supprimer le couplage des loyers et des taux hypothécaires; abandonner le système des loyers basés sur les coûts, qui s'est révélé par le passé contraignant et peu transparent; et dernier point, mais non des moindres, simplifier le droit de bail. Le droit du bail actuel est devenu, du fait de sa complexité dans l'application, la «chasse gardée» de quelques spécialistes qui eux-mêmes ont parfois du mal à garder une vue d'ensemble pourtant nécessaire.

Principes du nouveau droit

La nouvelle méthode d'adaptation des loyers fait intervenir en premier lieu l'indexation, jusqu'à 100 % au maximum, sur les variations de l'indice suisse des prix à la consommation. Cela signifie que les loyers évolueraient dès lors parallèlement au renchérissement. Or les salaires sont en général adaptés au renchérissement. On peut donc s'attendre à ce que les loyers varient d'une manière analogue à celle des salaires. Les autres motifs d'adaptation du droit actuel sont repris: adaptations correspondant à des prestations supplémentaires du bailleur, loyers échelonnés, loyers des locaux commerciaux calculés en fonction du chiffre d'affaires. Lors d'un transfert de l'immeuble, le nouveau bailleur peut encore procéder à une augmentation de loyer, mais dorénavant dans

la limite des loyers comparatifs et de 10 % maximum par an. Plus généralement, le nouveau droit abandonne le système des loyers basés sur les coûts au profit des loyers comparatifs, qui deviennent par conséquent le nouveau critère de détermination du caractère abusif d'un loyer. Cette opération peut être exigée au début du contrat de bail, dans le cadre de la vérification du loyer initial, et en cours de bail, à la demande du locataire, tous les cinq ans. Le principe des loyers comparatifs ne peut donc constituer un motif de hausse de loyer que lors d'un transfert de l'immeuble.

Un changement important concerne les locaux commerciaux. Désormais, les parties peuvent convenir que les dispositions de protection prévues par le droit du bail ne s'appliquent pas si l'entreprise locataire réalise un chiffre d'affaires qui dépasse 2,5 millions de francs ou emploie au minimum 20 personnes.

Enfin, les compétences décisionnelles des autorités de conciliation sur les questions locatives sont considérablement renforcées puisque, dorénavant, elles peuvent régler les litiges qui portent sur un montant allant jusqu'à 5 000 francs.

Le principe des loyers comparatifs

Les loyers comparatifs prendront avec le nouveau droit, une importance considérable en tant que grandeur de référence pour définir la notion d'abus. Contrairement aux loyers usuels dans le quartier ou dans la localité, ils ne se réfèrent pas à cinq objets, inexistant dans la plupart des

cas, mais à des valeurs comparatives fournies par voie statistique, ce qui nécessite la mise en œuvre d'instruments appropriés. Le nouveau droit mentionne à ce propos des statistiques des loyers ou d'autres outils comparables comme la méthode LUV1 (lieu d'habitation, utilité et valeur foncière), qui s'inspire du principe des «hedonic prices», selon lequel les locataires ne paient pas le loyer pour un logement ou pour un lieu d'habitation, mais pour leurs caractéristiques, et ce à hauteur de la satisfaction de leurs souhaits.

Les propriétés qui donnent de la valeur au logement sont, par exemple, la nature du logement, le nombre de pièces, la surface habitable, l'année de construction, autant de caractéristiques qui offrent des combinaisons différentes, correspondant à des types de logements particuliers. Les propriétés qui donnent de la valeur au lieu d'habitation sont d'abord les possibilités d'accès aux places de travail ou aux commerces. Viennent ensuite toutes les émissions nuisibles pour l'environnement, comme le bruit. L'expérience montre que le loyer d'un logement dépend de manière linéaire de la qualité de son emplacement. Ainsi, en connaissant le type d'un logement, on peut émettre un jugement sur les loyers comparatifs usuels.

Les statistiques des loyers conventionnelles ont l'inconvénient de ne pas fournir de données pour l'ensemble de la Suisse ni aucune base d'interprétation de la formation des loyers, alors que les modèles statistiques plus récents ont l'avantage de permettre de définir les principaux

facteurs déterminant les loyers effectifs pratiqués sur le marché et d'en déduire des loyers comparatifs pour tous les types de logement dont les caractéristiques et la situation sont semblables. Si, par exemple, le loyer d'un logement ayant certaines caractéristiques ne dépasse pas de plus de 15 % les loyers comparatifs ainsi calculés, il n'est pas abusif au sens de la loi.

Prochaines étapes

Le contre-projet indirect à l'initiative populaire «Pour des loyers loyaux» a été adopté le 13 décembre 2002 par le Parlement. L'Association suisse des locataires a décidé le 14 décembre 2002 de lancer un

référendum contre la révision qu'elle a déposée le 3 avril 2003. La votation n'aura sans doute pas lieu avant février 2004 à cause des élections fédérales d'octobre 2003. Si le projet du Conseil fédéral et du Parlement était accepté par le peuple en février 2004, ce projet entrerait vraisemblablement en vigueur au cours de l'année 2005, en même temps que la nouvelle ordonnance d'exécution relative au droit du bail.

Si, par contre, le projet était rejeté à la votation sur le référendum, le droit de bail actuel resterait en vigueur jusqu'à nouvel ordre.

Juin 2003

¹ Des informations sur ce modèle sont disponibles à l'adresse Internet suivante: http://www.bwo.admin.ch/fr/forsch/ffr_04.htm, sous le titre «Structure des loyers LUV pour les logements locatifs déjà loués».

3

Cette publication a été préparée par l'Office fédéral du logement.

*Renseignements complémentaires:
Cipriano Alvarez +41 (0)32 654 91 30*

La version électronique de ce document

disponible à l'adresse suivante:

<http://www.dfe.admin.ch> > news > publications > briefings
