

Initiative populaire pour des loyers loyaux

Documentation de presse

http://www.droitdebail.dfe.admin.ch

Tables des matières

Question – réponse	Page
a) De l'initiative et des avantages du contre-projet indirect	2
b) De l'indexation des loyers	4
c) Du rendement	•
d) Des liquidités	7
e) Divers	8
Objectifs de l'initiative «Pour des loyers loyaux»	
Objecting de i initiative «Four des loyers loyaux»	

Question - réponse

a) De l'initiative et des avantages du contre-projet indirect

Question	Réponse
Pourquoi le Conseil fédéral veut-il modifier le droit en vigueur?	Parce qu'une révision du droit de bail est objectivement justifiée et qu'il y a urgence. La législation actuelle fait depuis des années l'objet de critiques de la part des bailleurs et des locataires. L'initiative de l'Association suisse des locataires apporta donc une occasion bienvenue de procéder à une réforme en profondeur.
	 L'un des principaux défauts de la législation actuelle réside dans le couplage entre le taux hypothécaire et les loyers Cette situation entrave la politique monétaire. En période d'inflation, elle provoque de brusques hausses des loyers qui ne sont corrigées que tardivement lorsque les intérêts sur le capital sont en baisse. De plus, elle ignore le fait que le taux hypothécaire unifié a depuis longtemps cessé d'exister. La définition actuelle du caractère abusif des loyers est insatisfaisante. Un jugement fondé sur le rendement ou la valeu vénale conduit à cercle vicieux, car les loyers sont alors déterminés sur la base d'une valeur qui dépend elle-même de la hauteur des loyers. En outre, la procédure de calcul est extrêmement longue et complexe, de sorte que l'application de ces critères devient aisément source de litiges. C'est pourquoi ils sont remplacés par le principe des loyers comparatifs lequel permet de déterminer directement les loyers abusifs.
	 Le droit de bail est complexe. Il doit être simplifié et les locataires doivent bénéficier d'une meilleure protection juridique. Voici quelques-uns de ses inconvénients les plus criants:
	 une systématique insatisfaisante et une réglementation complexe concernant les réserves;
	des procédures longues et coûteuses;
	des critères de calcul confus et lacunaires;
	des autorités de conciliation et des tribunaux surchargés de travail;
	 le mélange de méthodes d'adaptation des loyers relatives et absolues.

Il permet un bon équilibre entre les intérêts des parties (neutralité de répartition).
Il fournit des incitatifs suffisants aux investissements.
Il élimine le couplage néfaste entre le taux hypothécaire et les loyers.
Il améliore la sécurité du droit.
Il empêche les hausses brusques de loyer.
 Il simplifie et clarifie le droit de bail; il réduit les coûts de transaction et d'exécution liés à la protection des locataires.
Il offre une protection contre les abus également aux non-juristes.
Il supprime les privilèges et les inégalités du marché du logement.
Il préserve les acquis et tient compte également des objectifs de l'initiative.
Oui, il en reprend notamment les points suivants:
le postulat de découplage du taux hypothécaire d'avec les loyers. Il va toutefois au-delà du simple lissage du taux hypothécaire et, en proposant une indexation des loyers, vise une séparation définitive de ces deux données;
le recours à des valeurs statistiques de comparaison, avec l'introduction du principe des loyers comparatifs;
l'échelonnement des hausses de loyer après un transfert d'immeuble;
l'extension des possibilités de contestation du loyer lors de la conclusion de nouveaux baux.
De plus, les compétences des autorités de conciliation sont élargies, des règles spéciales sont prévues pour les maîtres d'ouvrages d'utilité publique et les hausses de loyer motivées par des rénovations entraînant une plus-value sont échelonnées.

b) De l'indexation des loyers

Le Conseil fédéral ne craint-il pas	Ce danger est très limité pour les raisons suivantes:
qu'une adaptation des loyers à l'indice des prix à la consommation renforce l'inflation?	 L'inflation est avant tout un phénomène monétaire. La réglementation des loyers n'a pas d'influence sur la mass monétaire et n'a donc aucun impact sur le niveau des prix. L'indexation des loyers peut provoquer un renchérissement à court terme, mais cet effet est plus réduit qu'avec l'actue couplage des loyers et du taux hypothécaire.
	 Lors d'un renchérissement persistant de plus de 5 %, le Conseil fédéral peut réduire le taux de répercussion pa voie d'ordonnance.
	 La lutte de la Banque nationale contre l'inflation est facilitée car elle n'a plus à tenir compte du couplage entre l taux hypothécaire et les loyers pour déterminer sa politique des taux d'intérêt. Aujourd'hui, elle est toujour confrontée à un dilemme: soit elle ne combat pas l'inflation avec suffisamment de vigueur, ce qui a pou conséquence de prolonger la phase inflationniste, soit elle risque de décourager les bailleurs et les locataires pa des taux d'intérêt élevés.
L'indexation est actuellement abandonnée dans d'autres domaines (salaires, rentes, etc.).	de loyer abusives. L'objectif n'est pas, ici, le maintien du pouvoir d'achat des bailleurs, mais l'introduction d'une règle
Pourquoi le Conseil fédéral veut-il l'introduire pour les loyers?	
	L'indexation n'est pas une solution miracle, mais elle représente un moindre mal comparée à la réglementation actuelle. E effet, le couplage des loyers au taux hypothécaire entraîne aujourd'hui une «surindexation» des loyers lors de forte augmentations des taux d'intérêt, ce qui provoque de fortes hausses des loyers.
Pourquoi avoir opté pour l'indice des prix à la consommation?	 L'indice des prix à la consommation est simple et transparent. Il est régulièrement publié dans les médias et don bien connu.
	L'indice des prix à la consommation est un indice global. Il évolue de manière plus calme, grâce à l'effet de compensatio des indices partiels volatiles.
	 C'est pourquoi l'indice des coûts de construction, par exemple, est inapproprié. Il est saccadé, affiche des différence régionales plus marquées que l'indice des prix à la consommation et n'est pas aussi bien connu du public. De plus, il n reflète que trop imparfaitement l'évolution des prix pendant la phase d'exploitation d'un objet. Les expériences réalisée en France avec cet indice ne sont pas convaincantes.

aujourd'hui?

Les loyers baisseront-ils également Le renchérissement n'étant pratiquement jamais négatif, cela n'arrivera sans doute plus avec le système d'indexation parfois, comme c'est le cas des loyers. En revanche, les loyers ne connaîtront plus les hausses excessives qu'ils subissent actuellement, en période d'augmentation des taux hypothécaires. Sous la législation actuelle déjà, les baisses des taux hypothécaires n'ont souvent pas été répercutées sur les loyers, pour différentes raisons. De plus, les bailleurs sont en droit d'exiger la moitié environ du renchérissement. C'est ainsi que les baisses de loyer ne sont pas vraiment fréquentes et leur ampleur reste très limitée. Par ailleurs, elles servent en fait à compenser les hausses supérieures au renchérissement consécutives aux augmentations des taux hypothécaires. Comme une telle situation ne serait plus possible avec des loyers indexés, le niveau moyen à long terme des loyers resterait à peu près identique.

> Le nouveau système permettrait également d'éviter que les loyers soient majorés jusqu'à deux fois par an à la suite des hausses des taux hypothécaires.

Les loyers augmenteront-ils plus fortement avec le nouveau droit de bail?

L'ancien et le nouveau droit de bail produisent des variations différentes des loyers. Les loyers calculés selon ces deux méthodes seraient parfois plus, et parfois moins élevés. Sur le long terme, cependant, l'évolution des loyers serait très semblable. C'est dire que, si l'on excepte des situations conjoncturelles exceptionnelles, le nouveau droit de bail ne privilégie ni les bailleurs, ni les locataires. Avec le nouveau système, les loyers augmentent de manière plus régulière, mais sans àcoups. En outre, l'influence politique exercée sur les taux hypothécaires est ainsi éliminée.

Cela dit. l'indexation des loyers ne doit pas nécessairement s'accompagner chaque année de nouvelles hausses des loyers, par exemple lorsque de nombreux logements sont vacants et que les bailleurs ne peuvent pas répercuter les hausses.

c) Du rendement

Pourquoi le Conseil fédéral s'est-il écarté de la notion de rendement brut raisonnable comme critère de détermination de l'abus?	actuelle en matière d'appréciation des rendements montre bien que cette solution est insuffisante et donne lieu à de
	Le droit de bail actuel a été conçu de manière à toujours garantir un rendement convenable. Il se basait pour cela sur les coûts du bailleur et veillait à ce que les loyers des locataires couvrent ces coûts. Mais, à mesure que disparaît «le» taux hypothécaire, le droit de bail actuel s'éloigne toujours davantage des coûts et de l'évolution des charges effectives des bailleurs. Aujourd'hui déjà, il peut arriver que les loyers ne couvrent pas constamment les coûts ainsi qu'un rendement raisonnable. Les coûts et les recettes sont de plus en plus souvent découplés, mais le rendement convenable reste garanti sur le long terme. Les conditions de financement toujours plus différenciées ne permettent plus de définir un droit de bail garantissant la couverture permanente des coûts et d'un rendement convenable. Le nouveau droit de bail mène à une séparation - incomplète - entre l'évolution des recettes provenant des loyers et celle des coûts. Les variations des taux d'intérêt et le renchérissement sont fortement dépendants de la conjoncture et respectent également d'autres critères temporels. Des calculs impliquant des évolutions conjoncturelles très différentes montrent qu'à moyen et long termes, le nouveau droit de bail permet d'atteindre les rendements obtenus avec le droit de bail actuel.

d) Des liquidités

liquidités pour les bailleurs?

En période de taux hypothécaires Des simulations ont montré que des problèmes de liquidités ne peuvent apparaître, dans le nouveau droit de bail, qu'en élevés, le découplage ne va-t-il pas présence d'une combinaison faisant intervenir une part trop importante de fonds d'emprunt, des situations conjoncturelles provoquer des problèmes de rares et la construction de nouveaux logements ou la réalisation récente d'importants travaux de rénovation. Mais, même dans de tels cas, la proportion d'immeubles touchés reste modeste, comparée au parc immobilier global.

Ce risque de problème de liquidité est faible, notamment pour les raisons suivantes:

- aujourd'hui déjà, le financement de la construction de logements est largement détaché du taux hypothécaire variable sans que cela pose problème. Les difficultés économiques des bailleurs ne sont pas dues au manque de concordance entre le service de la dette et les recettes des loyers mais à la situation du marché, à des coûts de construction élevés ou des conditions de financement défavorables. Il n'appartient pas au droit de bail de protéger, aux dépens des locataires, des débiteurs peu solvables, des investisseurs qui ne maîtrisent pas leur coûts ou des spéculateurs mal inspirés.
- les taux hypothécaires et le renchérissement évoluent de manière parallèle, même s'ils sont légèrement décalés dans le temps. Avec l'indexation, les intérêts plus élevés sur les capitaux sont compensés au cours du temps.
- en règle générale, le financement des immeubles est constitué d'une part importante de fonds propres, sur laquelle aucuns intérêts ne sont dus;
- les prêts hypothécaires sont régulièrement amortis;
- les loyers sont mensuels, alors que les échéances hypothécaires échoient le plus souvent semestriellement ou annuellement:
- le bailleur peut se protéger de manière plus efficace que le locataire contre les risques de fluctuation des taux. Les bailleurs et les banques vont réagir face à cette nouvelle situation de risque. Du côté du financement, on peut s'attendre à un essor des hypothèques à taux fixe à long terme, des modèles par annuité ou de la titrisation.

e) Divers

	Les motifs d'adaptation justifiant tant les majorations que les baisses de loyer sont désormais mentionnés de manière exhaustive. Ils peuvent donc être tirés directement du texte de loi.
Ne va-t-on pas assister à une recrudescence des congés donnés par les bailteurs?	La protection contre les congés abusifs est intacte. Les résiliations de bail ne seront pas plus intéressantes pour les bailleurs que ce n'est le cas aujourd'hui. Le nouveau droit permet d'obtenir les mêmes rendements que le droit actuel. Rien, dans les nouvelles dispositions, n'incite les bailleurs à prononcer plus souvent des résiliations. Au contraire, même. Actuellement, lorsque les taux hypothécaires baissent, après une phase de haut niveau, et que les bailleurs sont donc censés reporter la baisse sur les loyers, ils peuvent être tentés de recourir à des résiliations pour contourner l'obligation de baisser les loyers. D'autre part, les résiliations ne vont pas sans entraîner aussi certains frais pour les bailleurs, de sorte que ceux-ci ont également intérêt à favoriser la stabilité des baux.
	Le droit en vigueur s'est révélé approprié dans la pratique à cet égard. La notion de congé abusif utilisée dans l'initiative est difficile à utiliser. C'est d'ailleurs pourquoi elle a été sciemment supprimée par le Parlement dans le cadre de la révision du droit de bail de 1990. Il n'est ni nécessaire, ni indiqué de procéder à des modifications dans ce domaine.
	Une protection renforcée contre les congés porterait atteinte aux droits de propriété et réduirait l'attrait des investissements dans la construction de logements.

Objectifs de l'initiative «Pour des loyers loyaux»

Référence	Objet	Réglementation	Appréciation
I art. 109 al. 3 let. a	Caractère abusif des loyers initiaux	rendement excessif ou lorsqu'il résulte de coûts excessifs. Sont excessifs les coûts donnant lieu à un	Cette nouvelle réglementation n'est pas appropriée. Selon le droit actuel, les loyers initiaux peuvent être fixés en fonction du marché. Mais le locataire peut, dans certaines conditions, contester un loyer en évoquant son caractère abusif. On tente alors de déterminer si le loyer permet au bailleur d'obtenir un rendement excessif. Or, ce calcul de rendement se révèle lourd et complexe dans la pratique. C'est pourquoi le contre-projet indirect du Conseil fédéral et du Parlement prévoit que cette opération soit effectuée sur la base du modèle des loyers comparatifs. L'initiative demande en revanche que les loyers initiaux soient alignés aux loyers statistiques moyens. Mais, ces
			derniers pouvant être sensiblement inférieurs aux loyers usuels du marché et l'initiative ne prévoyant aucune marge de tolérance, une telle réglementation restreindrait trop fortement la liberté d'action des bailleurs. Le droit actuel constitue un compromis acceptable auquel il ne faut pas renoncer de manière irréfléchie. Le contre-projet prévoit toutefois, en vue de simplifier le procédé, que le loyer initial puisse être contesté lors de chaque conclusion de bail et non plus seulement lorsque certaines conditions sont remplies.

Référence	Objet	Réglementation	Appréciation
I art. 109 al. 3 let. b	Possibilités d'adaptation des loyers en cours de bail	 Une adaptation n'est possible que pour compenser l'évolution des coûts (les variations du taux hypothécaire sont désormais prises en compte, dans le cadre du calcul d'adaptation des loyers, sur la base de leur taux moyen sur cinq ans, et non plus sur le taux actuel); 	Cette réglementation ne remédie pas aux faiblesses du droit actuel. L'initiative veut modifier les possibilités d'adaptation des loyers surtout sur deux points: les variations des taux hypothécaires ne peuvent plus être répercutées sur les loyers que sur la base d'un taux moyen et le motif d'adaptation actuel, basé sur les loyers usuels de la localité et du quartier, est supprimé.
		 pour rémunérer les prestations supplémentaires du bailleur; et pour sauvegarder le pouvoir d'achat du capital exposé aux risques. Les éléments relevant du marché ne constituent plus un motif d'adaptation. 	Le taux moyen «lissé» prévu aurait certes pour résultat une évolution plus stable des loyers, ce qui est souhaitable en soi. Mais il constitue tout de même une solution inappropriée. Le système est complexe, peu transparent et délicat à mettre en œuvre. De plus, le taux directeur de référence qui devrait être lissé est en passe de disparaître. Il serait plus approprié et plus conséquent de découpler totalement le taux hypothécaire des loyers, comme le propose le contre-projet en prévoyant l'indexation des loyers. Cette dernière solution qui entraîne aussi une stabilisation de l'évolution des loyers, est d'emploi aisé. Ainsi est-elle également accessible aux profanes. L'exclusion des éléments de marché et le recours rigide au modèle de calcul basé sur les coûts restreignent les perspectives de rendement des bailleurs dans une mesure exagérée. Il n'est pas suffisamment tenu compte des différentes caractéristiques des logements et de leur environnement. Les anciens locataires sont privilégiés par rapport aux nouveaux venus. De plus, les logements neufs deviendront plus chers, car les investisseurs devront se prémunir contre les hausses ultérieures des coûts.

			Les locataires doivent bénéficier d'une protection efficace contre les loyers abusifs. Par contre une forte réduction des possibilités de rendement des bailleurs exerce une influence négative sur la construction de logements et de locaux commerciaux. Enfin, le maintien des règles complexes de calcul des loyers et de réserve ne contribue pas à un simplification du droit de bail dont la nécessité s'impose depuis longtemps.
I art. 109	Hausse de loyer après un	Il est possible de prononcer une hausse jusqu'au	Cette disposition n'est pas appropriée non plus.
al. 3 let. c	transfert de l'immeuble	niveau admissible pour les loyers initiaux, mais celle- ci ne doit pas excéder 10 % du loyer précédent, sur une base annuelle. Les hausses supérieures doivent être échelonnées.	Selon le droit actuel, les hausses de loyer motivées par le transfert de l'immeuble sont possibles, mais de tels cas sont plutôt rares en pratique. Le locataire peut contester une telle hausse lorsqu'il peut supposer qu'elle résulte d'un prix d'achat exagéré.
			L'initiative est trop restrictive car, ici également, elle impose le recours à des loyers statistiques et exclut les éléments relevant du marché. Le contre-projet prévoit pour sa part une limitation au niveau des loyers comparatifs, ce qui est plus approprié.
			En revanche, l'échelonnement des hausses de loyer dépassant 10 % du loyer précédent est une mesure judicieuse, également prévue par le contre-projet.
i art. 109 al. 3 let. d	Frais accessoires basés sur la consommation	Les cantons peuvent prévoir que seuls peuvent être facturées au titre de frais accessoires les prestations variant en fonction de la consommation des locataires.	

Référence	Objet	Réglementation	Appréciation
l art. 109 al. 3 let. e	Étendue de l'obligation d'utiliser des formules officielles	d'utiliser des formules officielles que les hausses de loyer ou les autres prétentions du bailleur. Cela signifie qu'un formulaire officiel doit être utilisé également lors de la détermination d'un loyer initial. Sinon, en cas de contestation, le loyer initial ne	Une obligation généralisée d'utiliser des formules approuvées pour fixer les loyers initiaux n'est pas souhaitable. Le droit actuel prévoit déjà que les cantons peuvent déclarer obligatoire (en cas de pénurie de logements) l'usage d'un formulaire officiel pour la conclusion d'un nouveau contrat de bail. Le cas échéant, l'obligation d'utiliser des formules officielles peut également être levé au niveau cantonal. Cette disposition prévoyant l'attribution de compétences exceptionnelles aux cantons s'est révélée judicieuse et est conservée dans le contre-projet.
I art. 109 al. 3 let. f	Dispositions particulières pour les maîtres d'ouvrages d'utilité publique et les contratscadre ayant force obligatoire générale	Pour les maîtres d'ouvrages d'utilité publique, les contrats-cadre ayant force obligatoire générale et les loyers contrôlés par l'autorité, la législation peut prévoir des exceptions dans la mesure où les locataires bénéficient d'une protection équivalente.	

Référence	Objet	Réglementation	Appréciation
I art. 109 al. 1 et 3 let. g	Extension de la protection contre les congés	Une résiliation de bail n'est plus contestable uniquement lorsqu'elle est abusive (droit actuel), mais aussi lorsqu'elle intervient sans motif justifié. Le fardeau de la preuve est désormais porté par le bailleur. Le congé du bailleur est injustifié lorsqu'il ne répond à aucun intérêt digne de protection ou est disproportionné, en particulier lorsqu'il est prononcé: • parce que le locataire, de bonne foi, fait valoir ses droits ou pour l'empêcher de les faire valoir; • pour procéder à des modifications, rénovations ou démolitions disproportionnées; • pour augmenter le loyer du bail en cours ou d'un nouveau bail; • pour transformer l'immeuble en propriété par étage ou en une forme analogue de propriété; • pour amener le locataire à acquérir la chose louée.	matière. Selon celui-ci, un congé n'est contestable que s'il est contraire au principe de la bonne foi, ce qu'il appartient au locataire de prouver. L'initiative étend fortement les possibilités de contestation; un congé peut toujours être contesté dès lors qu'il ne repose pas sur un motif justifié (par ex. besoins personnels) et il appartient non plus au locataire, mais au bailleur d'en fournir la preuve. Une extension considérable réside également dans le fait que – contrairement à ce que prévoit le droit actuel – les congés visant à augmenter les loyers ne sont plus admissibles. Mais ce renforcement de la protection contre les congés limite par trop les droits de propriété et amoindrit l'attrait des investissements dans les habitations et les immeubles commerciaux. De plus, la notion de congé injustifié introduite par l'initiative est délicate à manier dans la
II art. 197 ch. 2 (dispo- sitions transitoires)	Dispositions transitoires	Le Conseil fédéral édicte, par voie d'ordonnance, les dispositions d'application nécessaires valables jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. En outre, la Confédération, en collaboration avec les cantons, détermine dans les deux ans suivant l'acceptation de l'initiative, les loyers statistiques d'objets locatifs comparables selon l'emplacement, la grandeur, l'équipement, etc.	Mais il faut surtout rejeter la fixation des loyers sur de seules valeurs statistiques, sans aucune prise de compte des éléments de marché. Contrairement aux loyers statstiques, le modèle des loyers