



## Pour un droit du bail équitable et simple

70% des habitantes et 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

Aujourd'hui, la détermination du loyer se base sur le principe de la couverture des coûts et sur celui du loyer usuel de la localité et du quartier. 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 durable, 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 par l'Association suisse des locataires demande, entre autres:

- une adaptation des loyers à un taux hypothécaire lissé sur 5 ans;
- une plus grande possibilité de contrôler les loyers initiaux;
- une limitation des hausses de loyers lors d'une cession d'immeuble;
- une plus grande protection en matière de résiliation.

L'axe principal de l'initiative est le taux hypothécaire lissé. Les locataires attendent beaucoup de cet instrument qui devrait apporter une évolution plus régulière des loyers en tenant compte également des baisses des taux hypothécaires.

### Le contre-projet du Conseil fédéral

Même si certaines propositions sont toutefois justifiées et notamment celle concernant les effets pervers du couplage entre loyers et taux hypothécaire, le Conseil

fédéral a rejeté l'initiative populaire. Le Conseil national et le Conseil des États se sont mis d'accord pour suivre le Conseil fédéral et recommander son rejet par le peuple et les cantons. L'initiative populaire fige les loyers basés sur les coûts et en fait la seule méthode d'adaptation des loyers, privant le marché du logement d'une flexibilité dont il a besoin. Certaines propositions sont toutefois justifiées et notamment celle concernant les effets pervers du couplage entre loyers et taux hypothécaires.

Ce couplage du loyer et du taux hypothécaire entrave la politique monétaire, induit de fortes hausses de loyer en cas d'inflation et favorise l'«effet de cliquet», qui veut que l'on augmente souvent, facilement et rapidement les loyers tandis qu'on les diminue rarement, difficilement et lentement. A cela vient s'ajouter le fait que le taux hypothécaire variable classique est de moins en moins pratiqué. Les taux hypothécaires fixes sont de plus en plus répandus. Le taux d'intérêt de référence donc n'a plus rien à voir avec la situation financière des investisseurs. Un taux lissé comme le prévoit l'initiative ne résoudrait donc pas le problème. C'est pourquoi le Conseil fédéral retient la solution, plus efficace, d'un découplage complet entre loyers et taux hypothécaire.

En même temps, il souhaite 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 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 génère de nombreux conflits.

Le système actuel contient de nombreux désavantages 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.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral a décidé d'opposer à l'initiative un contre-projet indirect, en soumettant 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, ce dernier a toutefois décidé d'apporter 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, de même que lors d'une adaptation

du loyer intervenant dans 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 LUV<sup>1</sup> (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 com-

paratifs 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. Si ce dernier aboutit, la votation n'aura pas lieu avant février 2004 à cause des élections fédérales d'octobre 2003. La votation sur l'initiative populaire «Pour des loyers loyaux» aura lieu le 18 mai 2003. Si, comme le recommande le Conseil fédéral et le Parlement, l'initiative est rejetée, il faudra encore attendre le résultat de la votation sur le référendum qui aboutira probablement. Si, en revanche, l'initiative est approuvée, il faudra élaborer une nouvelle révision du code des obligations en tenant compte de la nouvelle donne, sachant que le Conseil fédéral devra prévoir des dispositions d'exécution

transitoires en attendant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation. Dans le même temps, le Parlement devra probablement décider de ne pas organiser la votation populaire bien que le référendum ait abouti puisque la base constitutionnelle du projet de référendum aura entre-temps considérablement changé.

Enfin, si l'initiative est rejetée et si le projet du Conseil fédéral et du Parlement est accepté par le peuple en février 2004, ce projet entrera vraisemblablement en vigueur au cours de l'année 2005, en même temps que la nouvelle ordonnance d'exécution relative au droit du bail.

Février 2003

<sup>1</sup> Des informations sur ce modèle sont disponibles à l'adresse Internet suivante: [http://www.bwo.admin.ch/fr/forsch/ffr\\_04.htm](http://www.bwo.admin.ch/fr/forsch/ffr_04.htm), sous le titre «Structure des loyers LUV pour les logements locatifs déjà loués».

---

*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  
est disponible à l'adresse suivante:*

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

---