



---

# **Rapport explicatif sur la révision du droit du bail dans le CO**

---

## **A Introduction**

### **1. Contexte**

Le droit du bail actuel est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1990. L'arrêté fédéral de 1972 instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif (AMSL) a été abrogé et toutes les dispositions relatives au droit du bail ont été réunies dans le code des obligations (CO). Cependant, même après l'entrée en vigueur du nouveau droit, tant les locataires que les bailleurs ont régulièrement réclamé de nouvelles modifications.

L'Association suisse des locataires a déposé le 14 mars 1997 l'initiative populaire « pour des loyers loyaux ». Le 2 septembre 1998, le Conseil fédéral a décidé d'y opposer un contre-projet indirect. Sur la base du message du Conseil fédéral du 15 septembre 1999, le Parlement a adopté le 13 décembre 2002 un projet de révision du droit du bail sous la forme d'un contre-projet indirect. Le 18 mai 2003, le peuple et les cantons ont rejeté l'initiative « pour des loyers loyaux ». Le 8 février 2004, le peuple a également rejeté le contre-projet adopté par le Parlement, contre lequel les associations de locataires avaient lancé avec succès un référendum.

Corollaire du rejet de ces deux projets de révision, le droit du bail est resté inchangé, avec tous les désavantages qu'il comporte. Le couplage des loyers au taux hypothécaire, en particulier, n'est judicieux ni du point de vue économique ni du point de vue social. En raison de cette situation insatisfaisante, l'Office fédéral du logement a été chargé de présenter un nouveau projet. Ce dernier, élaboré en collaboration avec la Commission fédérale du logement, a été mis en consultation en décembre 2005. Il prévoyait un système dualiste qui aurait permis aux parties contractantes d'opter entre une indexation du loyer et un modèle de loyer basé sur les coûts. Les participants à la consultation ont certes approuvé dans leur majorité la nécessité d'une révision, mais ont toutefois jugé trop complexe le projet dans son ensemble. Etant donné que les points de vue des associations directement concernées divergeaient diamétralement sur des questions fondamentales, le Conseil fédéral a décidé, le 29 septembre 2006, de ne pas poursuivre, dans un premier temps, la révision du droit du bail au niveau de la loi, mais de commencer par entreprendre une révision de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF). Cette dernière a été approuvée le 28 novembre 2007 par le Conseil fédéral et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Elle prévoit entre autres que les adaptations de loyer seront fondées sur un taux d'intérêt de référence établi à partir du taux d'intérêt moyen des créances hypothécaires en Suisse, qui

remplacera donc le taux hypothécaire variable de la banque cantonale de la région utilisé jusqu'à présent. Par ailleurs, les améliorations énergétiques apportées au bâtiment justifient une adaptation de loyer au même titre que les mesures créant une plus-value.

Il est apparu, lors des travaux de révision de l'OBLF, qu'il ne serait pas possible de résoudre les problèmes de fond du droit du bail ; aussi différents milieux ont-ils insisté pour que l'on procède à une nouvelle tentative de révision, plus générale, de la loi. Le 1<sup>er</sup> mars 2007, une discussion a eu lieu entre la cheffe du Département de l'économie et les associations de propriétaires et de locataires. Elle a débouché sur la constitution d'un groupe de travail comprenant des représentants des différents groupes d'intérêts et chargé de préparer des modifications au niveau de la loi en complément à la révision de l'ordonnance. Le groupe a présenté des propositions sur lesquelles les associations de locataires et de bailleurs se sont accordées pour l'essentiel lors de la séance finale du 13 novembre 2007. Ce compromis a été rendu possible uniquement parce que toutes les parties ont accepté de revoir, sur de nombreux points, les positions apparemment intangibles sur lesquelles elles campaient fermement jusqu'alors. La solution adoptée par les parties prenantes à la négociation permet de découpler les loyers des taux hypothécaires. Le changement de système impliqué, avec le passage du loyer basé sur les coûts à l'indexation des loyers, simplifie le droit du bail et contribue à diminuer notablement la charge administrative.

## **2. Faiblesses du droit actuel**

L'art. 269 CO dispose que les loyers sont abusifs lorsqu'ils permettent au bailleur d'obtenir un rendement excessif de la chose louée ou qu'ils résultent d'un prix d'achat manifestement exagéré. Le titre marginal, « Règle », indique que la loi prend pour principe fondamental le loyer basé sur les coûts.

L'art. 269a (Exceptions) comporte une liste non exhaustive de cas dans lesquels les loyers ne sont pas abusifs. Les loyers ne sont pas abusifs lorsqu'ils se situent dans les limites des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier. Ils ne le sont pas non plus lorsqu'ils sont justifiés par des hausses de coûts ou par des prestations supplémentaires du bailleur, l'augmentation du taux hypothécaire étant considérée comme une hausse de coûts. Enfin, les loyers ne sont pas abusifs s'ils se situent, lorsqu'il s'agit de constructions récentes, dans les limites du rendement brut permettant de couvrir les frais ou qu'ils ne compensent que le renchérissement pour le capital exposé aux risques.

La relation peu claire entre l'art. 269 CO et l'art. 269a CO s'est avérée problématique et a donné lieu à une jurisprudence du Tribunal fédéral complexe. De plus, il y a un antagonisme sur le fond entre le principe du rendement adéquat et le critère des loyers usuels dans la localité ou le quartier sanctionné par l'art. 269a, let. a, CO. Des éléments de calcul absolus et relatifs sont mélangés. En outre, la complexité des réserves rend l'exécution difficile.

La mise en relation de l'évolution des taux hypothécaires et de celle des loyers est un point particulièrement contesté. Elle est critiquée depuis longtemps pour des raisons fort diverses par les organisations de bailleurs et de locataires, par les banques et les milieux scientifiques. Ainsi, des taux hypothécaires élevés vont d'habitude de pair avec un renchérissement marqué, ce qui entraîne, dans le système actuel, des hausses de loyer disproportionnées. On constate par ailleurs un

effet de cliquet dû au fait que les augmentations de loyer sont généralement prononcées plus rapidement que les diminutions de loyer. Cet effet asymétrique, conjugué à la diminution des dettes hypothécaires réelles en raison de l'inflation, aboutit à une répartition des revenus favorables aux bailleurs, ce qui est une source régulière de controverses et soulève des questions de droit épineuses. S'ajoute à cela le fait que le taux hypothécaire variable traditionnel est de plus en plus rare. Le taux d'intérêt est fixé aujourd'hui individuellement en fonction de la solvabilité du débiteur et de la qualité de l'objet financé. Outre les hypothèques à taux variable, d'autres modèles de financement sont désormais très répandus, de sorte que le « taux de référence » varie souvent considérablement selon la situation des investisseurs. Enfin, le couplage, du fait de la loi, des taux hypothécaires et des loyers a créé une relation de causalité entre deux marchés sans lien direct en matière de formation des prix des produits négociés. En effet, des hausses de loyer ne peuvent « passer » que lorsque des modifications de l'offre ou de la demande le permettent. Toutefois, une hausse du taux hypothécaire n'a d'incidence à court terme ni sur l'une, ni sur l'autre. Le couplage actuel a pour effet de politiser le taux hypothécaire variable, ce qui rend d'autant plus difficile une politique monétaire appropriée.

Les locataires et les bailleurs n'ont aujourd'hui pas de possibilité d'éviter les règles complexes d'adaptation des loyers en optant pour une méthode plus simple. Certes, une indexation est possible en principe, mais uniquement si la durée du contrat est de cinq ans au minimum, une option qui n'entre pas en ligne de compte la plupart du temps en raison de la réticence à s'engager pour une si longue durée.

### **3. Lignes directrices du projet**

Le présent projet a été élaboré en prenant en considération les principes suivants :

#### **Equilibre des intérêts :**

D'une part les locataires doivent, conformément au mandat constitutionnel, être protégés contre les abus en matière de location ; d'autre part, ceux qui proposent des logements en location doivent obtenir un rendement suffisant pour être incités à construire les logements nécessaires à long terme.

#### **Simplification des règles du droit :**

Il s'agit de rendre plus clair et plus simple pour toutes les parties des règles du droit quelque peu opaques.

#### **Amélioration de la transparence :**

Les changements en matière de loyer doivent suivre des règles claires et compréhensibles de tous.

#### **Stabilisation et adéquation économique et sociale de l'évolution des loyers :**

L'alignement des loyers sur l'inflation et, ainsi, sur l'évolution générale des salaires devrait avoir pour effet d'éviter que les loyers ne fassent des bonds et permettre la stabilisation de leur progression en termes de prix réels.

#### **4. Les points forts du projet**

Les éléments essentiels du présent projet de loi peuvent être résumés comme suit :

- La renonciation au loyer basé sur les coûts et l'introduction du loyer indexé et comparable induit un véritable changement de système.
- Les loyers sont découplés des taux hypothécaires.
- Pour les logements, l'examen du caractère abusif d'un loyer ne repose plus sur le critère du rendement ou du prix d'achat excessif, mais sera fondé sur la comparaison avec les loyers d'objets comparables, qui peuvent être déterminés par le biais d'une méthode scientifique aujourd'hui largement acceptée (modèles hédoniques).
- En ce qui concerne les locaux commerciaux, l'examen du caractère abusif continue à être effectué sur la base de la réglementation en vigueur. Par contre, l'examen ne sera fondé plus que sur trois objets comparables pour déterminer si le loyer se situe dans la fourchette des loyers usuels dans la localité et dans le quartier, ce qui peut être réalisé au niveau de l'ordonnance.
- L'examen du caractère abusif du loyer selon la méthode absolue n'est plus possible que pour le loyer initial.
- Les loyers pourront désormais être adaptés une fois par an à l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation à raison de 100 % au maximum par rapport à l'augmentation survenue depuis la conclusion du bail ou la dernière adaptation. Si le renchérissement annuel moyen dépasse 5 % pendant plus de deux années consécutives, le Conseil fédéral ordonnera une réduction appropriée du taux de report maximum admissible.
- Les augmentations de loyer motivées par des prestations supplémentaires du bailleur continueront à être admises selon les règles du droit en vigueur.
- Contrairement au droit en vigueur, un changement de propriétaire ne permettra plus une augmentation des loyers.
- Les loyers échelonnés et les loyers fondés sur le chiffre d'affaires continuent à être admis pour les locaux commerciaux.
- Pendant une année après le début de la location, il n'est pas possible de procéder à une augmentation de loyer suite à des améliorations entraînant une plus-value, à moins que ces dernières n'aient été prévues par écrit au moment de la conclusion du contrat.
- Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions particulières pour réglementer les loyers pratiqués par des bailleurs d'utilité publique.

## **B Commentaire des dispositions**

Les dispositions suivantes du droit actuel restent inchangées :

- Art. 270c (Contestation des loyers indexés)
- Art. 270d (Contestation des loyers échelonnés)
- Art. 270e (Validité du bail pendant la procédure de contestation).

Ces articles, de même que toutes les dispositions qui n'ont pas subi de modification, ne feront l'objet d'aucun commentaire particulier.

### **Art. 253b Dispositions concernant la protection contre les loyers abusifs**

#### Al. 2

Les dispositions protégeant les locataires ne s'appliquent pas aux appartements ni aux maisons familiales qui ont un caractère luxueux et qui ont une surface nette habitable de plus de 150 m<sup>2</sup>. Il faut interpréter au sens strict le terme de « luxe » : l'appartement ou la maison familiale doit offrir un confort inhabituel et être parfaitement entretenu. En ce qui concerne la taille, le nombre de pièces n'est plus pris en compte. La pratique montre que pour les logements de luxe, précisément, ce n'est pas le nombre de pièces mais la surface habitable qui est importante. Il existe aujourd'hui des logements très grands et luxueux d'une ou deux pièces, comme les lofts. Il semble donc indiqué de se fonder sur la surface habitable nette et, partant, sur une taille de 150 m<sup>2</sup>. Si les pièces sont de plus équipées luxueusement, il paraît justifié de renoncer, lors de la fixation du loyer, à des clauses de protection constituant des restrictions et de laisser cette question à la libre appréciation des parties. Seules les dispositions sur la protection contre les loyers abusifs sont exclues. Les autres règles du droit du bail restent applicables.