



Mars 2019

Rapport sur les résultats de la consultation relative à la modification de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux

Table des matières

1	Contexte	4
2	Procédure de consultation	4
3	Synthèse des résultats	5
4	Avis des participants en détail.....	6
4.1	Cantons	6
4.1.1	Argovie	6
4.1.2	Appenzell Rhodes-Intérieures.....	6
4.1.3	Bâle-Campagne	6
4.1.4	Bâle-Ville	6
4.1.5	Berne	6
4.1.6	Fribourg.....	7
4.1.7	Genève.....	7
4.1.8	Glaris	7
4.1.9	Jura	7
4.1.10	Lucerne.....	7
4.1.11	Neuchâtel	7
4.1.12	Nidwald.....	8
4.1.13	Obwald.....	8
4.1.14	Saint-Gall.....	8
4.1.15	Schaffhouse	8
4.1.16	Soleure	8
4.1.17	Tessin	8
4.1.18	Thurgovie	9
4.1.19	Vaud.....	9
4.1.20	Valais	9
4.1.21	Zoug.....	9
4.1.22	Zurich.....	9
4.2	Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	10
4.2.1	Parti démocrate-chrétien (PDC)	10
4.2.2	PLR.Les Libéraux-Radicaux (PLR)	10
4.2.3	Parti vert'libéral (PVL).....	10
4.2.4	Union démocratique du centre (UDC)	10
4.2.5	Parti socialiste (PS).....	10
4.3	Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national	11
4.3.1	Union des villes suisses (UVS)	11
4.4	Associations faitières de l'économie œuvrant au niveau national	11
4.4.1	Union suisse des arts et métiers (USAM)	11

4.5	Autres organisations intéressées	11
4.5.1	Association suisse des propriétaires fonciers (HEV Suisse).....	11
4.5.2	Association suisse des locataires (ASLOCA).....	12
4.5.3	Association suisse de l'économie immobilière (SVIT Suisse).....	12
4.5.4	Fédération romande immobilière (FRI).....	13
4.5.5	LOGEMENT SUISSE – Association des coopératives de construction.....	13
4.5.6	Chambre genevoise immobilière (CGI).....	13
4.5.7	Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI).....	13
4.5.8	Camera Ticinese dell'Economia Fondiaria (CATEF).....	13
4.5.9	World Wide Fund for Nature Suisse (WWF).....	14
4.5.10	Union suisse des installateurs-électriciens (USIE).....	14
4.5.11	Swiss Energy Service Companies (swissesco).....	14
4.5.12	Gastrosuisse.....	14
4.5.13	Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA).....	14
4.5.14	Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment (suissetec)	14
4.5.15	Centre patronal (CP).....	15
4.5.16	Fédération des entreprises romandes (FER).....	15
4.6	Avis divers.....	15

1 Contexte

Dans le domaine en pleine expansion de la technique du bâtiment, les innovations ne se bornent plus depuis longtemps à des avancées techniques, mais comprennent de plus en plus des modèles d'affaires et formes de coopération innovants. Il convient de mentionner en particulier le contrat dans lequel un prestataire de services s'engage à livrer ou à mettre des combustibles à la disposition du preneur de contrat sous diverses formes (chaleur, froid, électricité ou vapeur).

Une forme particulière, différente sur le plan juridique, est le contrat d'économie d'énergie ou le contrat de performance énergétique (CPE), dans lequel ce n'est pas de l'énergie qui est fournie, mais une économie d'énergie qui est promise. L'installation et l'exploitation de systèmes techniques ou, de manière générale, des optimisations dans le domaine de la technique du bâtiment permettent d'atteindre cet objectif. Si le contrat en question est conçu de manière que la contrepartie se limite au paiement au maximum de la contre-valeur de l'énergie économisée, il s'agit d'un CPE très intéressant, car le propriétaire du bâtiment ne prend pratiquement aucun risque financier. Celui-ci n'a besoin ni d'avoir des connaissances techniques approfondies ni d'investir de grosses sommes d'argent.

Le CPE s'est donc fait une place en Suisse ces dernières années, plus particulièrement dans les secteurs de l'immobilier public et de l'hôtellerie. Ces deux groupes cibles ont en commun le fait que les optimisations visent plutôt des immeubles de grande taille, et que l'amélioration de la rentabilité profite directement à leurs propriétaires. Le CPE, par contre, n'est pour l'heure guère répandu dans le domaine de la location d'habitations et de locaux commerciaux. Le fait que les coûts liés aux économies d'énergie ne correspondent pas, ou pas entièrement, à la définition légale des frais accessoires du code des obligations (CO ; RS 220), en fonction des mesures concrètes prises, est ici déterminant. Aux termes de l'art. 257b, les frais accessoires pour les habitations et les locaux commerciaux sont les dépenses effectives du bailleur pour des prestations en rapport avec l'usage de la chose, telles que frais de chauffage, d'eau chaude et autres frais d'exploitation ainsi que les contributions publiques qui résultent de l'utilisation de la chose. Dès lors, une partie des paiements du propriétaire au prestataire de services ne peut être répercutée aujourd'hui que sous la forme d'adaptations de loyer, ce qui constitue un obstacle à l'introduction du CPE sur le marché du logement locatif.

Fort de ce constat, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a chargé l'Office fédéral du logement (OFL) de rédiger un projet de révision de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF) en vue de le mettre en consultation. Ce projet vise à permettre de déroger aux règles généralement applicables et donc à répercuter les coûts du CPE sur les locataires en tant que frais accessoires. Une telle règle serait justifiée par le fait que les frais accessoires à payer par le locataire au titre du CPE ne pourront dépasser le montant des coûts énergétiques économisés par la même occasion, si bien qu'il n'y a aucun désavantage économique possible.

2 Procédure de consultation

Le 20 août 2018, le DEFR a ouvert la procédure de consultation relative au complément à apporter à l'OBLF, qui autorise le bailleur à facturer en tant que frais accessoires les coûts liés à un CPE à condition que le montant facturé au locataire ne soit pas supérieur aux économies d'énergie réalisées grâce au CPE.

Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faîtières suisses de l'économie et d'autres organisations intéressées, notamment les associations des locataires et des propriétaires, ont été invités à se prononcer sur le projet. Ce dernier a également été publié sur le site de la Confédération (www.admin.ch) et sur le site de l'OFL (www.ofl.admin.ch).

La consultation a pris fin le 20 novembre 2018 et a donné lieu à 49 réponses. Tous les cantons se sont prononcés, à l'exception de ceux de Schwyz, d'Uri, des Grisons et d'Appenzell Rhodes-Extérieures.

Cinq partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale ont également donné leur avis : il s'agit du Parti démocrate-chrétien (PDC), du PLR, Les Libéraux-Radicaux (PLR), du Parti vert-libéral (PVL), de l'Union démocratique du centre (UDC) et du Parti socialiste (PS).

L'Union des villes suisses (UVS) a été la seule des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national à répondre, tout comme l'Union suisse des arts et métiers (USAM) pour ce qui est des associations faîtières de l'économie suisse.

Au total, 16 autres organisations invitées à se prononcer ont pris position, à savoir la Camera Ticinese dell'Economia Fondiaria (CATEF), la Chambre genevoise immobilière (CGI), la Fédération romande immobilière (FRI), l'Association suisse des propriétaires fonciers (HEV Suisse), l'Association suisse des locataires (ASLOCA), l'Association suisse de l'économie immobilière (SVIT Suisse), l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI), LOGEMENT SUISSE – Association des coopératives de construction, l'Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment (suissetec), Gastrosuisse, la Fédération des entreprises romandes (FER), le Centre patronal (CP), Swiss Energy Service Companies (swissesco), l'Union suisse des installateurs-électriciens (USIE), la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) ainsi que le World Wide Fund for Nature Suisse (WWF Suisse).

Par contre, la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (CDEn), le canton des Grisons et l'Union patronale suisse (UPS) n'ont pas souhaité se prononcer sur le projet.

Enfin, la catégorie « Avis divers » fait état de l'opinion d'un seul et unique particulier.

3 Synthèse des résultats

Sur les 49 réponses reçues dans le cadre de la procédure de consultation, 46 contenaient un avis sur le contenu du projet. Diversement appréciée, la disposition destinée à compléter l'OBLF a donné lieu au total à 27 avis favorables et à 19 avis défavorables.

Quinze cantons, 1 parti politique représenté à l'Assemblée fédérale, 1 association faîtière des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national, 1 organisation faîtière de l'économie œuvrant au niveau national et 9 autres organisations intéressées ont fait bon accueil au projet. Par contre, 7 cantons, 4 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, 7 autres organisations intéressées et 1 participant (non invité) l'ont rejeté.

Les avis favorables relèvent en particulier que le CPE peut apporter une contribution précieuse à la réalisation des objectifs de la Stratégie énergétique 2050, que la révision permet de supprimer un obstacle en droit du bail, qu'il est plus pertinent de répercuter les coûts du CPE sur les frais accessoires que sur le loyer, que le projet n'implique pas de frais supplémentaires pour le locataire ou encore que le potentiel de réduction des émissions peut être mieux exploité.

Certaines réponses favorables proposent de compléter ou de clarifier le libellé de l'ordonnance, par exemple d'étendre le champ d'application à d'autres modèles de contrat. D'autres suggèrent de compléter la liste non exhaustive des mesures d'économie possibles au titre du CPE par des dispositifs touchant à l'enveloppe du bâtiment ou par le remplacement des combustibles fossiles par des systèmes énergétiques non fossiles. Une autre proposition vise à tenir compte de l'évolution des prix de l'énergie lors de la détermination de la valeur de l'énergie économisée. Enfin, plusieurs avis soulignent la nécessité de préciser davantage la volonté de protéger les locataires contre des coûts élevés et de donner des détails sur la manière de mesurer les économies d'énergie.

Les principales raisons invoquées pour justifier les avis négatifs sont les suivantes : le potentiel du CPE dans le secteur du logement locatif est jugé trop faible ; l'adaptation devrait se faire au niveau plutôt de la loi que de l'ordonnance ; les propriétaires qui investissent eux-mêmes dans des mesures d'économie d'énergie seraient placés dans une situation moins favorable ; le prestataire serait privilégié par rapport au propriétaire ; le comportement des usagers a une grande influence sans qu'il soit possible d'en tenir compte dans le calcul des économies réalisées ; la prise en considération des variations climatiques n'est pas claire ; d'autres facteurs seraient également inclus dans la formation des prix du prestataire, en plus des économies d'énergie ; il vaudrait mieux attendre la prochaine révision de la loi sur le

CO₂ ; les conséquences sur les logements subventionnés ne sont pas claires ; enfin, il y aurait lieu d'approfondir les questions fiscales.

Plusieurs réponses négatives expriment également des préoccupations quant à la mesure des économies d'énergie et réclament la possibilité de répercuter les coûts sur les frais accessoires pour d'autres modèles de contrats et d'autres catégories de fournisseurs.

Il est frappant de constater que des arguments partiellement comparables, voire identiques, sont utilisés pour justifier à la fois des rejets et des approbations assorties à des conditions ou à des attentes. Il n'y a dès lors pas de séparation bien nette entre le camp des partisans et des adversaires du projet, aspect dont il faudra tenir compte au moment de déterminer les mesures à prendre.

4 Avis des participants en détail

4.1 Cantons

4.1.1 Argovie

Le Conseil d'État du canton d'Argovie soutient la réglementation proposée. Il voit dans le CPE un instrument qui permet de réaliser un assainissement énergétique sans augmenter la charge économique pesant sur les locataires. Enfin, il suggère de donner davantage de précisions sur le fonctionnement du CPE pour les immeubles locatifs de petite taille.

4.1.2 Appenzell Rhodes-Intérieures

Le landammann et le Conseil d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures approuvent cette modification, soulignant qu'elle peut contribuer à la réalisation des objectifs de la Stratégie énergétique 2050.

4.1.3 Bâle-Campagne

Le Conseil d'État du canton de Bâle-Campagne rejette la modification proposée de l'OBLF, arguant qu'un report sur les locataires sous forme de frais accessoires est inapproprié, car il s'agit d'investissements créant des plus-values qui peuvent donner lieu à une augmentation du loyer. Il souligne également le risque de conflit que recèle la disposition proposée et son manque de praticabilité.

4.1.4 Bâle-Ville

Le Conseil d'État du canton de Bâle-Ville est favorable à l'introduction de l'art. 6c relatif au CPE dans l'OBLF. À ses yeux, la possibilité de facturer les coûts en tant que frais accessoires atténue les problèmes entre locataires et propriétaires lorsque ces derniers investissent dans des mesures d'économie d'énergie. Il souligne également qu'il ne devrait pas y avoir de frais supplémentaires pour les locataires, ce qui suppose une mesure fiable des économies d'énergie réalisées. Le Conseil d'État juge le modèle intéressant parce qu'il permet de mettre en œuvre des mesures d'efficacité énergétique sans imposer de charges financières supplémentaires aux locataires et aux propriétaires.

4.1.5 Berne

Le Conseil-exécutif du canton de Berne rappelle que le « renforcement du développement durable » sous-tend tout son Programme gouvernemental de législature 2015 à 2018, raison pour laquelle il se félicite de la modification envisagée de l'OBLF. Il relève que, le CPE étant un instrument relativement nouveau, il s'agit de clarifier certains points et de savoir, par exemple, si les travaux de construction, normalement à la charge du propriétaire ou des locataires par l'intermédiaire du loyer, peuvent également être intégrés au CPE. Le Conseil-exécutif suggère donc que le rapport explicatif traite de manière aussi complète que possible les questions et problèmes de mise en œuvre.

4.1.6 Fribourg

Le Conseil d'État du canton de Fribourg est favorable au projet et rappelle que la rénovation du parc locatif est un objectif important, mais que les investissements ne sont pas toujours possibles, faute de rentabilité. Il considère le CPE comme un moyen intéressant d'augmenter les investissements en matière d'assainissement et préconise la possibilité de reporter les coûts sur les frais accessoires. Toutefois, le Conseil d'État relève la nécessité de régler la situation après la fin du contrat, en particulier si le CPE est de courte durée. Il rappelle également que les travaux visés à l'al. 4 ne devraient pas correspondre à une obligation légale, faute de quoi le propriétaire ne pourrait pas les reporter sur les frais accessoires.

4.1.7 Genève

Le Conseil d'État du canton de Genève accueille favorablement le projet de modification de l'OBLF, qui contribue à la réalisation des objectifs de la Stratégie énergétique 2050. Il souligne également l'urgence de rénover le parc bâti en recourant aux énergies renouvelables. À ses yeux, il est important de remplacer les installations énergétiques utilisant des énergies fossiles par des installations alimentées aux énergies renouvelables et de compléter l'al. 4 en ce sens pour éviter, par exemple, qu'un CPE porte sur le renouvellement d'une chaudière à mazout. Le Conseil d'État suggère également que les coûts exacts et le mécanisme de financement du CPE soient précisés en annexe au décompte de charges, car il s'agit d'une exception à la règle relative à leur report sur les frais accessoires. Par ailleurs, le Conseil d'État du canton de Genève propose que les facteurs propres à influencer sur la consommation d'énergie, mais qui ne sont pas imputables au CPE ne soient pas facturés aux locataires à titre de frais accessoires. Enfin, il recommande l'établissement de directives d'exécution pour le calcul des économies d'énergie liées aux mesures découlant d'un CPE.

4.1.8 Glaris

Le Conseil d'État du canton de Glaris a fait bon accueil à la proposition, sans rien ajouter.

4.1.9 Jura

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura a pris note de la modification envisagée et n'a formulé aucun commentaire.

4.1.10 Lucerne

Le Conseil d'État du canton de Lucerne soutient l'objectif de réduction de la consommation d'énergie dans les habitations, mais se demande si promouvoir le CPE est vraiment le bon moyen. Il préconise plutôt une approche qui sensibilise davantage les acteurs à leur consommation d'énergie en faisant référence à des solutions technologiques comme les étiquettes énergétiques ou les systèmes de comptage intelligents. Enfin, le Conseil d'État souligne que le projet de libellé de l'art. 6c OBLF laisse de nombreuses questions ouvertes dans la pratique parce que, d'une part, il est difficile de séparer les mesures efficaces en matière d'économie d'énergie des influences extérieures et que, d'autre part, la combinaison d'investissements créant des plus-values et de mesures d'efficacité énergétique entraîne des différences entre propriétaires et locataires. Le Conseil d'État demande donc que la nouvelle disposition soit réexaminée quant à sa praticabilité.

4.1.11 Neuchâtel

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel pense que le CPE est un outil intéressant eu égard à l'objectif important que constitue l'assainissement énergétique des habitations. Il fait remarquer que l'impossibilité de répercuter jusqu'ici les coûts à titre de frais accessoires rend la mise en œuvre difficile dans la pratique. Le Conseil d'État rappelle par ailleurs que les facteurs pris en considération pour calculer le montant dû sont difficiles à gérer, d'autant plus que certains influent sur la consommation d'énergie sans pouvoir être imputés au CPE. Dans un souci de transparence et à l'image du décompte individuel des frais d'énergie et d'eau (DIFEE), il propose de définir pour le CPE un modèle

de décompte applicable à l'ensemble de la Suisse. Le Conseil d'État se prononce favorablement au projet législatif pour autant qu'un tel modèle soit établi.

4.1.12 Nidwald

Le Conseil d'État du canton de Nidwald salue les efforts consentis pour promouvoir le CPE, mais considère que la forme de report des coûts proposée n'est pas applicable en pratique et rejette pour cette raison la proposition. Il souligne que le projet contredit la définition légale des frais accessoires. Le Conseil d'État précise en outre la nécessité de tenir compte des facteurs qui influent sur la consommation d'énergie, mais qui ne sont pas imputables aux mesures d'efficacité énergétique prises. Il prend l'exemple du nombre de personnes vivant dans un appartement, dont l'influence sur la consommation d'énergie n'est naturellement pas mesurable. Il en arrive à la conclusion que la réglementation proposée recèle un potentiel conflictuel propre à générer de nombreux litiges concernant les frais accessoires, que les autorités de conciliation et les tribunaux civils auront à juger.

4.1.13 Obwald

Le Conseil d'État du canton d'Obwald salue le fait que le projet d'ordonnance vise à créer des incitations pour l'assainissement énergétique des bâtiments sans imposer de charges économiques supplémentaires aux locataires. Il souligne qu'en raison d'un manque d'expérience pratique, il est difficile d'évaluer les effets concrets d'un CPE, et que des mesures appropriées doivent être prises pour lutter contre l'utilisation abusive de cet instrument à des fins d'optimisation fiscale.

4.1.14 Saint-Gall

Le Conseil d'État du canton de Saint-Gall n'a aucune réserve à formuler au projet de modification de l'OBLF mis en consultation.

4.1.15 Schaffhouse

Le Conseil d'État du canton de Schaffhouse rejette le projet en invoquant le principe inscrit dans le CO et confirmé par le Tribunal fédéral, selon lequel que les frais d'exploitation seront comptés dans les frais accessoires. Il souligne que, pour le CPE, il s'agit également de frais d'entretien et d'investissements créant des plus-values qui ne peuvent être répercutés que sur le loyer. Le Conseil d'État relève enfin que le renvoi à l'art. 6a OBLF figurant dans le rapport explicatif n'apporte rien, et que la modification prévue exige l'introduction d'une base juridique dans le CO.

4.1.16 Soleure

Le Conseil d'État du canton de Soleure se félicite de l'introduction du CPE dans l'ordonnance, car elle peut contribuer à la mise en œuvre de mesures d'économie d'énergie dans le secteur du bâtiment. Il souligne toutefois que le calcul exact des économies d'énergie reste ouvert, et que la prise en considération des prix de l'énergie n'est pas claire non plus. Il ajoute que, selon les interprétations, même le remplacement d'une pompe à chaleur par un système de chauffage au gaz pourrait être considéré comme une économie, bien que l'opération ne vise pas des objectifs énergétiques et climatiques. Enfin, le Conseil d'État déplore le manque d'informations claires en termes d'exécution qui permettraient aux autorités de conciliation de vérifier l'impact des économies réalisées.

4.1.17 Tessin

Le canton du Tessin est d'avis que le projet n'a pas été suffisamment analysé sous l'angle de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Il relève que le CPE pourrait avoir des conséquences sur les déductions fiscales, et qu'une analyse plus approfondie de l'impact sur les différentes catégories de contribuables concernés pourrait mettre en avant la nécessité d'adapter le régime fiscal fédéral. Il invoque également, à cet égard, les principes de l'égalité (art. 8 Cst.) et de l'imposition selon la capacité économique (art. 127, al. 2, Cst.).

4.1.18 Thurgovie

Le Conseil d'État du canton de Thurgovie approuve le principe du projet présenté, mais suggère de clarifier l'article 6c, al. 5, OBLF, pour préciser les facteurs, outre les conditions météorologiques, à prendre en considération dans le calcul.

4.1.19 Vaud

Le Conseil d'État du canton de Vaud rejette la proposition de modification de l'OBLF. À ses yeux, le projet est lacunaire et laisse de nombreuses questions sans réponse. Il relève qu'il s'agit de mesures techniques dont l'impact sur la consommation d'énergie des ménages est difficile à mesurer, en soulignant les nombreux facteurs d'influence, par exemple les conditions météorologiques, le comportement des usagers, le prix de l'énergie et les pannes. Le Conseil d'État souligne que les risques financiers du CPE seront assumés par les prestataires de services, qui verront un intérêt à intervenir principalement dans les immeubles d'une certaine taille et plus récents plutôt que dans ceux qui sont anciens et de petite dimension, mais où l'assainissement énergétique revêt un caractère prioritaire. Il attire également l'attention sur d'éventuels problèmes liés aux dispositions cantonales sur l'établissement du décompte annuel de chauffage et d'eau chaude ainsi que sur le risque, pour les locataires, de payer certaines prestations à double.

4.1.20 Valais

Le Conseil d'État du canton du Valais fait bon accueil à la proposition d'adapter l'OBLF et souligne que le CPE est de nature à accélérer l'assainissement énergétique des bâtiments et à contribuer à la réalisation des objectifs de la Stratégie énergétique 2050. Il souligne toutefois qu'une mention aux énergies renouvelables est indispensable, faute de quoi un CPE pourrait, par exemple, porter sur l'installation d'un nouveau chauffage à mazout. Le Conseil d'État relève également que les locataires doivent pouvoir avoir une connaissance précise des coûts du CPE qui leur sont facturés ainsi que du mode de calcul. Il propose donc que le mécanisme financier du CPE soit communiqué en annexe au décompte des charges.

4.1.21 Zoug

Le Conseil d'État du canton de Zoug propose de ne pas introduire le nouvel article dans l'OBLF et d'examiner, à la place, la possibilité de répercuter les coûts du CPE sur le loyer net à titre d'investissements créant des plus-values. Il salue le principe de l'objectif qui sous-tend le projet, mais il lui semble difficile de reporter les coûts générés sur les frais accessoires, car la définition du CPE n'est pas assez précise ; à ses yeux, il y a lieu de craindre que des tiers ne participent au financement que s'ils peuvent obtenir un rendement correspondant, qui sera finalement financé par les locataires. Le Conseil d'État souligne également qu'il sera difficile de déterminer les économies réalisées ainsi que les facteurs qui influent sur la consommation d'énergie sans pouvoir être attribués aux mesures d'efficacité énergétique.

4.1.22 Zurich

Le Conseil d'État du canton de Zurich salue la volonté d'encourager l'assainissement énergétique des bâtiments sans faire porter les frais supplémentaires à la charge des locataires. Il évoque le potentiel du CPE, qui permet de combiner les objectifs visant à améliorer l'efficacité énergétique et à maintenir des logements bon marché, ainsi que ses avantages, constatés jusqu'ici, dans des projets de rénovation du secteur public. Le Conseil d'État soutient la proposition de reporter les coûts du CPE sur le décompte de charges et de les limiter au montant des économies réalisées. Il souligne également la nécessité de clarifier la relation avec les dispositions de l'OBLF concernant la maintenance (art. 5, al. 2, let. g) et la répercussion des investissements créant des plus-values (art. 14), de mesurer de manière fiable les économies réalisées et de régler la question de savoir s'il faut inclure les variations des prix de l'énergie. Le Conseil d'État aborde également la question de l'impact possible du CPE sur le loyer des logements subventionnés par le canton en raison, le cas échéant, d'une nouvelle estimation de la valeur de l'immeuble par l'assurance immobilière.

4.2 Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

4.2.1 Parti démocrate-chrétien (PDC)

Le PDC reconnaît le potentiel du CPE, mais considère le projet d'un œil critique. Il estime que celui-ci présente de grandes lacunes et qu'il est formulé de manière peu explicite. Le PDC ajoute que le calcul des économies d'énergie n'est pas clair, que les changements de comportement ne sont pas considérés et que ces ambiguïtés sont source de litiges entre locataires et propriétaires. Il fait également remarquer que le régime proposé privilégie le prestataire par rapport aux propriétaires et aux bailleurs qui investissent eux-mêmes dans des mesures d'efficacité énergétique, étant donné que ces derniers ne peuvent pas facturer les coûts par le biais des frais accessoires, mais seulement et partiellement via le loyer. Enfin, le PDC souligne que le CPE pourrait inciter les propriétaires à fixer à un niveau très bas les acomptes versés pour les frais accessoires, ce qui pourrait entraîner d'autres litiges.

4.2.2 PLR.Les Libéraux-Radicaux (PLR)

Le PLR rejette le projet. Il salue certes la volonté de promouvoir l'assainissement énergétique des bâtiments, qui est crucial pour atteindre les objectifs de la Stratégie énergétique 2050, et reconnaît également que le CPE peut y contribuer, car il permet de résoudre en partie le dilemme locataire-propriétaire. Le PLR se réfère à ce sujet à la motion 13.4207, qui visait à autoriser l'imputation des économies d'énergie aux frais accessoires, mais qui a été classée en 2015, car son examen n'avait pas été achevé dans les deux ans. Toutefois, il regrette le fait que le projet ne se réfère qu'au CPE, car il avantage les entreprises liées à l'État. À ses yeux, un champ d'application plus large favoriserait un marché plus vaste et contribuerait davantage à la réalisation des objectifs de la Stratégie énergétique 2050. Le PLR souligne également que le projet contient un trop grand nombre de termes permettant une grande interprétation, par exemple à l'art. 6c, al. 1, OBLF, où la notion de coûts n'est pas clairement définie. Il déplore enfin la difficulté d'estimer les conséquences détaillées du projet en raison du caractère succinct du rapport explicatif.

4.2.3 Parti vert'libéral (PVL)

Le PVL rappelle qu'il existe un énorme potentiel d'économies d'énergie dans le parc immobilier et salue l'encouragement de l'assainissement énergétique des bâtiments dans le secteur du logement locatif par l'amélioration des conditions-cadre régissant le CPE. Selon lui, on ne sait toutefois pas si la valeur de l'énergie économisée doit être mesurée et facturée chaque année. Il fait en outre remarquer que le CPE ne doit pas être utilisé à mauvais escient pour répercuter d'autres mesures d'assainissement sur le décompte des charges. Le PVL propose de définir plus ouvertement le CPE à l'art. 6c, al. 3, OBLF en incluant des mesures dans lesquelles la valeur de l'énergie économisée est déterminée au préalable et facturée sur une base forfaitaire. Enfin, il propose que la liste des mesures d'efficacité énergétique possibles figurant à l'art. 6c, al. 4, OBLF mentionne explicitement les installations électriques et les travaux de construction effectués sur l'enveloppe du bâtiment.

4.2.4 Union démocratique du centre (UDC)

L'UDC est opposée au projet. Elle souligne que le traitement privilégié qui serait accordé à un modèle de prestataire particulier est inadmissible d'un point de vue objectif et alourdirait la charge au détriment des propriétaires fonciers et donc des locataires. Elle estime également que la possibilité de répercuter tous les coûts, qui n'existe que pour le CPE, est un privilège excessif accordé aux prestataires de services concernés vis-à-vis des propriétaires fonciers, et au final des locataires, ainsi que des banques.

4.2.5 Parti socialiste (PS)

Le PS partage le souci relatif à l'encouragement de mesures d'assainissement énergétique qui n'imposent pas une charge économique supplémentaire aux locataires, et reconnaît que le CPE peut répondre à cette préoccupation. Toutefois, il fait valoir qu'une modification de la loi serait nécessaire, car régler au niveau de l'ordonnance n'est pas conforme, notamment en raison des coûts d'investissement, d'amortissement et de maintenance pris en considération par le CPE. Il précise que la référence,

dans le rapport explicatif, à l'actuel art. 6a OBLF n'apporte rien, car, à la différence du CPE, elle se rapporte à des installations extérieures, qui ne font pas partie de l'immeuble. Le PS souligne également qu'en vertu de l'art. 257b CO, les frais accessoires n'incluent que les dépenses effectives pour des prestations en rapport avec l'usage de la chose, raison pour laquelle le niveau de l'ordonnance ne serait suffisant que si les coûts d'investissement du prestataire de services n'étaient pas pris en compte. Il propose donc de compléter l'art. 6c, al. 1, OBLF afin que les coûts du CPE pouvant être répercutés en tant que frais accessoires ne puissent être calculés que sur la base de la valeur de l'énergie économisée. En ce qui concerne l'art. 6c, al. 2, OBLF, le PS relève que la question du calcul des économies d'énergie est ouverte, et qu'on ne sait pas qui effectuera ce calcul et sous quelle forme il sera porté à la connaissance des locataires. Le PS propose donc une disposition supplémentaire qui obligerait le bailleur à joindre les pièces justificatives pertinentes au décompte des frais accessoires. En résumé, il note que trop de questions restent sans réponse dans le projet, raison pour laquelle la répercussion des frais envisagée devrait figurer au niveau de la loi.

4.3 Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national

4.3.1 Union des villes suisses (UVS)

L'UVS accueille favorablement la réglementation proposée et relève que la neutralité des coûts pour les propriétaires et les locataires est une incitation importante en faveur du CPE, peu connu à ce jour. Elle souligne que le projet offre un grand potentiel en termes d'augmentation des taux globaux d'assainissement dans les villes et en vue de l'objectif de la société à 2000 watts. L'UVS souligne l'importance de ne pas faire porter par les locataires les coûts supplémentaires liés au CPE. Elle insiste sur la nécessité de veiller à ce que les économies d'énergie réalisées soient mesurées de manière fiable et à ce qu'aucuns frais supplémentaires ne soient facturés. Afin d'éviter des problèmes de délimitation au sujet de l'art. 14, al. 1 et 2, OBLF actuellement en vigueur, l'UVS recommande l'introduction d'un nouvel alinéa à l'art. 6c OBLF pour garantir qu'aucune mesure ne sera facturée deux fois.

4.4 Associations faitières de l'économie œuvrant au niveau national

4.4.1 Union suisse des arts et métiers (USAM)

L'USAM soutient la direction du projet, car il lui semble judicieux de pouvoir facturer les charges liées au CPE en tant que frais accessoires. Elle déplore toutefois le fait que le projet ne mette en avant que le CPE, ce qui sous-entend un statut privilégié pour les entreprises de services énergétiques, les entreprises publiques ou celles liées à l'État. C'est pourquoi l'USAM subordonne son soutien au projet à la condition que le champ d'application de l'art. 6c OBLF soit formulé d'une manière générale et ouverte. À titre d'exemple, les coûts liés à l'économie d'énergie devraient pouvoir, selon elle, être mentionnés sous forme forfaitaire.

4.5 Autres organisations intéressées

4.5.1 Association suisse des propriétaires fonciers (HEV Suisse)

La HEV Suisse rejette le projet, arguant que le CPE n'est intéressant qu'à partir d'environ 150 appartements, et que les investisseurs institutionnels et les coopératives, outre les prestataires, en sont les principaux bénéficiaires. Elle souligne que les raisons invoquées dans le rapport explicatif à la possibilité de répercuter les coûts du CPE sur les frais accessoires ne sont pas très crédibles, et qu'il n'y a pas de véritable raison objective d'introduire la réglementation proposée. Elle note que limiter les frais accessoires au montant des économies d'énergie réalisées correspond à un plafonnement, qu'il faut préciser si ce plafond ne s'applique qu'à la date d'introduction des frais accessoires, et que la manière de mesurer les économies n'est pas réglée. La HEV Suisse précise en outre qu'en raison de la forte volatilité

des frais accessoires due au comportement des usagers et aux conditions météorologiques, les litiges entre locataires et propriétaires sont programmés, et que le propriétaire doit assumer la responsabilité envers le locataire des défauts dont le prestataire est responsable. Selon elle, le CPE place le prestataire dans une meilleure position que le propriétaire, puisque celui-ci, ne pouvant pas facturer ses coûts sous forme de frais accessoires, ne peut faire valoir que 50 à 70 % de l'assainissement énergétique comme investissement créant des plus-values, alors que le prestataire n'a pas à mesurer sa prestation selon les objectifs de rendement prévus par le droit du bail. La HEV précise que le propriétaire peut prendre lui-même des mesures économiques, donc moins chères, puisque le prestataire n'en tire aucun profit, et que si les fonds propres manquent, il existe d'autres modèles de financement que le CPE. L'association fait également remarquer que la quantité d'énergie économisée est toujours incertaine, de sorte que le prestataire prend un risque, ce qui entraîne des marges de sécurité supplémentaires et donc des prix plus élevés. Elle souligne que ce modèle ne semble pas faire l'objet d'une forte demande, que les mesures d'optimisation des installations peuvent également être facturées comme de l'entretien via les frais accessoires, et que les améliorations de l'enveloppe du bâtiment ne sont généralement pas rentables, mais représentent un investissement créant une plus-value en termes de confort propre à justifier une hausse de loyer.

4.5.2 Association suisse des locataires (ASLOCA)

L'ASLOCA souligne la nécessité de modifier la loi, car réglementer au niveau de l'ordonnance n'est pas conforme, notamment en raison des coûts d'investissement, d'amortissement et de maintenance pris en considération par le CPE. Elle précise que la référence, dans le rapport explicatif, à l'actuel art. 6a OBLF n'apporte rien, car, à la différence du CPE, elle se rapporte à des installations extérieures, qui ne font pas partie de l'immeuble. Elle souligne également qu'en vertu de l'art. 257b CO, les frais accessoires n'incluent que les dépenses effectives pour des prestations en rapport avec l'usage de la chose, raison pour laquelle le niveau de l'ordonnance ne serait suffisant que si les coûts d'investissement du prestataire de services n'étaient pas pris en compte. Pour tenir compte de ce qui précède, l'ASLOCA propose de compléter l'art. 6c, al. 1, OBLF afin que les coûts du CPE pouvant être répercutés en tant que frais accessoires ne puissent être calculés que sur la base de la valeur de l'économie d'énergie. En ce qui concerne l'art. 6c, al. 2, OBLF, l'ASLOCA relève que la question du calcul des coûts énergétiques économisés est ouverte, et qu'on ne sait pas qui effectuera ce calcul et sous quelle forme il sera porté à la connaissance des locataires. L'association propose donc une disposition supplémentaire qui obligerait le bailleur à joindre les pièces justificatives pertinentes au décompte de charges. En résumé, elle note que trop de questions restent sans réponse dans le projet et rejette par conséquent l'introduction de l'art. 6c OBLF.

4.5.3 Association suisse de l'économie immobilière (SVIT Suisse)

La SVIT est favorable au principe qui fonde la nécessité d'éliminer les obstacles aux mesures d'efficacité énergétique dans le droit du bail, mais rejette le projet, arguant que son contenu et le rapport explicatif ne sont pas suffisamment clairs et qu'il n'y a actuellement aucune urgence à agir. Elle souligne que le décompte de charges dans le cas d'un CPE s'est établi dans le cadre de l'actuel art. 6a OBLF, et que le CPE est comparable, dans un certain sens, à la conclusion d'un contracting d'installations pour un immeuble existant. La SVIT fait toutefois remarquer que divers aspects ne sont pas pris en considération dans le rapport explicatif, et que la réglementation proposée est source d'incertitudes pour les bailleurs. Elle signale également que les experts jugent plutôt faible le potentiel économique du CPE dans le secteur du logement locatif. La SVIT estime que le projet est présenté à un moment inopportun, et qu'il serait bon, après l'adoption de la législation sur le CO₂, de procéder à un examen global des effets sur le droit du bail et d'évaluer alors s'il y a lieu d'agir. Elle relève également que le projet laisse un certain nombre de questions sans réponse, dont celle des coûts pouvant être facturés, et souligne que, selon l'évolution des prix de l'énergie, ces coûts pourraient être supérieurs aux économies. La SVIT aborde également la question de l'imputation des intérêts et de l'amortissement selon que le CPE est financé par le propriétaire ou par un investisseur.

4.5.4 Fédération romande immobilière (FRI)

La FRI rejette le projet et propose à l'OFL de réunir les acteurs du domaine du logement afin de débattre avec eux des enjeux politiques, juridiques et économiques liés au CPE. Elle souligne que le texte soumis soulève des questions importantes, auxquelles le rapport explicatif n'apporte guère de réponses. La FRI déplore le manque de précision concernant les coûts mentionnés à l'art. 6c, al. 1, OBLF. Elle signale le risque d'interpréter l'al. 2 au détriment des propriétaires en limitant les coûts qui peuvent être répercutés aux économies d'énergie réalisées, ce qui aurait pour effet de renverser les règles actuelles de répercussion des coûts des améliorations énergétiques. Dans ce contexte, elle soulève également la question de savoir comment les économies d'énergie justifiées par le CPE peuvent être mesurées au vu de la variation des conditions météorologiques et de l'évolution du prix de l'énergie. La FRI se penche également sur la question de savoir si le prestataire ne peut réellement réclamer une contre-prestation que lorsque les économies d'énergie ont été établies, tout en relevant que le comportement des usagers a également une influence sur les coûts énergétiques, et conclut que les règles du droit du bail devraient être reconsidérées.

4.5.5 LOGEMENT SUISSE – Association des coopératives de construction

L'Association des coopératives de construction LOGEMENT SUISSE critique la modification proposée de l'OBLF et souligne que ce projet est une solution spéciale à faible impact, car le CPE n'est utile concrètement que pour les immeubles de plus de 150 appartements. De surcroît, le modèle n'a pas de sens si le propriétaire possède lui-même les ressources nécessaires aux investissements en question. Elle regrette également que le rendement du prestataire puisse être surestimé selon les critères du droit du bail, ce qui peut se traduire par une charge locative plus lourde pour un locataire avec un CPE qu'avec les propres investissements du propriétaire. LOGEMENT SUISSE relève qu'il s'agit d'une amélioration étrangère au système proposée par quelques prestataires, et que les règles applicables aux frais accessoires prévues à l'art. 257a CO ne sont pas respectées, de sorte que la distinction entre loyer et frais accessoires ne peut plus être établie clairement. L'association souligne également qu'en raison des conditions météorologiques et du comportement des utilisateurs, les frais accessoires peuvent être plus élevés qu'au début, situation qui sera source de malentendus et de litiges si la disposition de l'OBLF n'est pas formulée de façon plus précise.

4.5.6 Chambre genevoise immobilière (CGI)

La CGI souligne que la modification proposée va dans le bon sens, car elle permet d'atteindre une grande partie des buts ambitieux de la Stratégie énergétique 2050 dans le secteur du bâtiment, et que les investissements ne peuvent être réalisés que s'ils sont rentables. Elle rappelle que le risque n'est pas assumé par le propriétaire, mais par le prestataire, ce qui permet des économies d'énergie bénéfiques à l'environnement, tout en améliorant le confort du logement. La CGI souligne que les locataires peuvent également en bénéficier, et que les propriétaires seront plus enclins à conclure un CPE, car jusqu'alors, s'ils voulaient répercuter ces coûts, il fallait passer par une adaptation de loyer, souvent compliquée.

4.5.7 Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI)

L'USPI soutient la modification proposée, tout en se référant aux objectifs de la Stratégie énergétique 2050 et à la contribution que les propriétaires d'immeubles doivent apporter dans ce contexte. Elle relève que le rapport explicatif indique à juste titre que les propriétaires ne peuvent répercuter les coûts d'un CPE qu'au moyen d'adaptations de loyer et qu'il serait plus approprié de les répercuter via les frais accessoires et de prévoir une compensation rétroactive des coûts. L'USPI arrive donc à la conclusion que le projet est de nature à encourager les propriétaires à rénover leurs immeubles.

4.5.8 Camera Ticinese dell'Economia Fondiaria (CATEF)

La CATEF rejette la proposition, mais signale qu'elle est disposée à l'approuver si certains éléments sont adaptés. Elle fait remarquer que le CPE n'est pas du tout connu au Tessin et que très peu connu en Suisse. Elle déplore le fait que ni le projet ni le rapport explicatif ne font mention des investissements

indispensables que le propriétaire doit réaliser pour réduire efficacement sa consommation d'énergie. Elle souligne que le coût de ces travaux créant des plus-values doit continuer à pouvoir être reporté sur les loyers. La CATEF regrette le manque de clarté du projet et s'oppose à une limitation des coûts imputables aux économies réalisées. Elle fait valoir que la nécessité d'un calcul annuel des économies réalisées ainsi que l'influence de facteurs difficiles à mesurer donneront lieu à des discussions inutiles non seulement entre les parties contractantes, mais aussi entre le propriétaire et le prestataire. La CATEF note qu'en égard au taux de vacance élevé qui va croissant, les propriétaires sont conscients de l'importance d'un loyer approprié pour éviter des logements inoccupés. À ses yeux, il serait souhaitable que les investissements en faveur de rénovations éconergétiques puissent être répercutés en tant que frais accessoires, indépendamment des économies d'énergie réalisées.

4.5.9 World Wide Fund for Nature Suisse (WWF)

Le WWF souligne que le CPE peut contribuer aux rénovations éconergétiques nécessaires des bâtiments dans le secteur du logement locatif et soutient sans réserve le projet de révision de l'ordonnance.

4.5.10 Union suisse des installateurs-électriciens (USIE)

L'USIE accueille favorablement les modifications proposées de l'OBLF, en estimant qu'elles permettent d'éviter le problème propriétaire-usager sur le plan des mesures énergétiques et qu'elles peuvent contribuer à accroître l'efficacité énergétique dans le parc bâti. L'USIE souligne que, dans la relation entre propriétaires et locataires, les investissements visant des améliorations énergétiques ne sont pas réalisés en raison d'une défaillance du marché, et que la nouvelle disposition proposée permet au propriétaire de reporter les coûts sur les locataires sans les pénaliser.

4.5.11 Swiss Energy Service Companies (swissesco)

swissesco soutient la modification proposée de l'OBLF et souligne le fort potentiel d'augmentation du taux de rénovation, en particulier pour les immeubles locatifs abritant des locaux commerciaux. L'association propose d'ajouter une let. c à l'art. 6c, al. 4, OBLF pour préciser que les mesures de rénovation de l'enveloppe du bâtiment et de remplacement des fenêtres sont également considérées comme des mesures d'efficacité énergétique au sens de l'al. 3.

4.5.12 Gastrosuisse

Gastrosuisse ne s'oppose pas aux modifications prévues, mais estime que les locataires n'ont pas à supporter des frais supplémentaires, et que les coûts imputables aux frais accessoires doivent être clairement délimités. L'association souligne que les objectifs de la Stratégie énergétique 2050 imposent une lourde charge financière à de nombreuses entreprises commerciales, raison pour laquelle elle soutient des instruments novateurs comme le CPE, qui reposent sur le principe du volontariat. Gastrosuisse fait remarquer que le CPE permet une meilleure efficacité énergétique dans le secteur du bâtiment et des économies, et que les propriétaires immobiliers échappent aux risques liés aux investissements sans devoir assumer de frais supplémentaires.

4.5.13 Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA)

La SIA se félicite de la modification proposée et souligne que le CPE est un instrument important pour l'assainissement énergétique du parc immobilier suisse, qui n'entraîne pas de frais supplémentaires pour les locataires. L'association estime que l'adaptation de l'OBLF constitue la base propre à susciter l'intérêt des propriétaires en faveur de l'assainissement énergétique des bâtiments au moyen d'un CPE.

4.5.14 Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment (suissetec)

Suissetec plaide en faveur de l'assainissement énergétique des bâtiments, mais craint des distorsions de concurrence lors de la mise en œuvre. L'association soutient le principe formulé à l'art. 6c OBLF de répercussion des coûts liés aux économies d'énergie sur le décompte de charges, mais déplore le fait

qu'un seul modèle concret soit évoqué, soit le CPE. Suissetec souligne que le CPE est une offre de prestataires de services énergétiques qui proposent une batterie de mesures d'amélioration et pour lesquels la question des avantages injustifiés se pose notamment s'il s'agit d'entreprises publiques. Elle rejette l'introduction d'une disposition spéciale consacrée au CPE et demande soit de renoncer au projet, soit d'étendre le champ d'application de la disposition en question à d'autres modèles permettant de réduire la consommation d'énergie.

4.5.15 Centre patronal (CP)

Le CP, qui fait référence aux tâches liées à la Stratégie énergétique 2050 dans le domaine de l'assainissement des bâtiments, déclare que le projet mis en consultation va clairement dans la bonne direction. Il souligne que les coûts des propriétaires liés aux économies d'énergie ne peuvent aujourd'hui être répercutés que sous la forme d'adaptations de loyer et confirme qu'il serait plus approprié de prévoir une compensation rétroactive par l'intermédiaire du décompte de charges. Pour ces raisons, le CP soutient la modification proposée de l'OBLF.

4.5.16 Fédération des entreprises romandes (FER)

La FER salue le projet mis en consultation et rappelle que le CPE est peu utilisé du fait que son coût ne peut être que partiellement répercuté sur le locataire par le biais des frais accessoires. Elle souligne que le régime proposé permettra aux propriétaires de valoriser leurs investissements et aux locataires d'avoir la garantie que le montant qui leur sera facturé n'excédera pas les économies réalisées au moyen du CPE. La fédération met également l'accent sur la nécessité de régler le problème des coûts qui, dans des cas particuliers, pourraient être supérieurs aux économies réalisées et de veiller à ce que les corrections apportées au calcul des économies d'énergie liées à l'impact des conditions météorologiques soient effectuées de manière uniforme par tous les prestataires.

4.6 Avis divers

Un particulier qui n'avait pas été invité à se prononcer a formulé des observations et émis des critiques au sujet du projet mis en consultation.