

08.081

**Message
relatif à la modification du code des obligations
(Protection contre les loyers abusifs)**

du 12 décembre 2008

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation le projet de modification du droit du bail dans le code des obligations.

Nous vous proposons en outre de classer l'intervention parlementaire suivante:

2006 M 06.3015 Amélioration du report sur les loyers du coût des
mesures favorisant une utilisation rationnelle de l'énergie
dans le bâtiment
(N 15.06.06, Commission de l'environnement, de l'aménagement
du territoire et de l'énergie; E 20.03.07; N 11.06.07)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,
l'assurance de notre haute considération.

12 décembre 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le présent projet de modification du droit du bail vise à corriger les principales faiblesses du droit actuel. Il prévoit le passage du loyer basé sur les coûts au loyer indexé et l'introduction des loyers comparatifs afin de garantir un juste équilibre entre les intérêts en présence, de simplifier les règles du droit du bail, d'instaurer plus de transparence et d'obtenir la stabilisation de l'évolution des loyers.

Le droit du bail actuel en tant que partie du code des obligations (CO) est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1990. Il est fondé sur l'art. 109 de la Constitution fédérale. Le droit s'est imposé en pratique mais, il comporte des faiblesses qui ont amené régulièrement les locataires et les bailleurs, mais aussi le secteur bancaire et d'autres milieux à réclamer sa révision. Le 18 mai 2003, l'initiative populaire «pour des loyers loyaux» de l'Association suisse des locataires a été soumise au scrutin populaire. Elle visait un lissage du taux hypothécaire déterminant pour les adaptations de loyer ainsi qu'un renforcement de la protection contre les congés. Elle a été rejetée par le peuple et les cantons de même que le contre-projet du Conseil fédéral et du Parlement le 8 février 2004, qui prévoyait une adaptation des loyers au renchérissement à concurrence de 100 %. Le contre-projet aurait donné en outre aux bailleurs la possibilité d'augmenter périodiquement les loyers sur la base d'un modèle de loyer comparatif.

Un autre projet, très controversé, permettant de choisir entre un loyer indexé et un loyer basé sur les coûts a été abandonné en 2006 lors de sa mise en consultation.

La nécessité d'une révision du droit du bail reste entière. Ce dernier comporte de nombreuses lacunes et, en raison de l'évolution des taux d'intérêts hypothécaires, ne correspond plus à la réalité économique en ce qui concerne la fixation des loyers. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de modifier dans un premier temps l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF). Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Elle a entraîné l'introduction d'un taux de référence déterminant pour les loyers en Suisse, calculé sur la base de l'évolution des taux hypothécaires.

Le présent projet de révision est le fruit du consensus auquel ont abouti les associations de locataires et de bailleurs, le 13 novembre 2007, après plusieurs mois de négociations. Un projet de loi a été élaboré et mis en consultation en février 2008. Les prises de position ont été globalement positives, même si des divergences sur certains points importants ont subsisté.

Le découplage actuel des loyers et des taux hypothécaires constitue l'élément principal du nouveau droit, les loyers devant désormais suivre l'évolution du renchérissement. Le passage d'un modèle de loyer basé sur les coûts à un système d'indexation devrait simplifier et rendre plus transparente la fixation des loyers. Aujourd'hui en effet, une hausse de 0,25 point de pourcentage du taux hypothécaire peut entraîner une augmentation du loyer de 3 %. Le fait de calquer l'évolution des loyers sur celui du coût de la vie aura pour avantage d'infléchir la courbe des

hausse de loyers. L'évolution du loyer sera plus facile à estimer pour les locataires comme pour les bailleurs.

De nombreuses voix se sont élevées au cours de la procédure de consultation pour s'opposer franchement au report intégral de l'indice suisse des prix à la consommation sur les loyers. Le Conseil fédéral a donc reconsidéré le modèle d'indexation et a demandé des éclaircissements supplémentaires qui l'ont amené à proposer un système légèrement modifié dans la mesure où les adaptations de loyers seront effectuées sur la base d'un indice des prix dont sont exclus les coûts du logement et de l'énergie. Cette solution permettra d'empêcher un éventuel effet de spirale induit par la prise en compte des loyers et du coût de l'énergie dans l'indice. De même, on évite une double prise en compte des coûts énergétiques, dont l'augmentation est prise en considération dans le cadre du décompte annuel des frais accessoires. Si l'indice diminue, le loyer devra être abaissé en conséquence.

Le caractère abusif du loyer initial d'un logement sera établi sur la base d'un modèle de loyer comparatif. Les loyers comparatifs seront déterminés au moyen d'une méthode statistique reconnue. Par la suite, l'examen du caractère abusif du loyer ne pourra plus être effectué que sur la base des règles légales contractuelles.

Il sera toujours possible de convenir d'un échelonnement des loyers ou de la subordination du loyer au chiffre d'affaires pour les locaux commerciaux, de même que des augmentations de loyer motivées par des prestations supplémentaires du bailleur. Un changement de propriétaire, par contre, ne constituera plus un motif d'adaptation.

S'agissant des bailleurs de logements d'utilité publique et des collectivités publiques qui fonctionnent en qualité de bailleurs, le Conseil fédéral réglera la fixation des loyers sur la base des coûts.

Les dispositions de protection contre le congé ne sont pas modifiées, ce domaine étant moins contesté que les règles régissant les adaptations de loyer. D'une manière générale, les dispositions du droit actuel qui ont fait leurs preuves sont conservées.

Les dispositions transitoires visent à garantir le droit d'exiger une réduction ou une augmentation du loyer en vertu des dispositions en vigueur. De plus, les bailleurs pourront, durant cinq ans au plus à compter de l'entrée en vigueur du nouveau droit, procéder à des adaptations de loyer selon l'ancien droit tant que le taux hypothécaire de référence ne dépassera pas 4,5 %.

Table des matières

Condensé	312
1 Présentation de l'objet	316
1.1 Contexte	316
1.1.1 Remarques préliminaires	316
1.1.2 La situation du marché du logement locatif	317
1.1.3 Le droit du bail actuel	318
1.1.4 Faiblesses: nécessité de réviser le droit du bail	320
1.1.5 Les tentatives de révision du droit du bail	321
1.2 Les principaux objectifs de la révision	323
1.2.1 Lignes directrices de la révision	323
1.2.2 La procédure de consultation	324
1.2.3 Les différences majeures par rapport au projet mis en consultation	325
1.2.4 Les principaux changements proposés	326
1.2.5 Rapport avec le droit européen	327
1.2.6 Classement d'interventions parlementaires	327
2 Commentaire des dispositions	327
2.1 Commentaire général	327
2.1.1 Indexation du loyer	327
2.1.2 Nouvelle définition du caractère abusif	330
2.1.3 Modèle de loyer comparatif	331
2.1.4 Adaptation de loyer et contestation du loyer	334
2.2 Commentaire article par article	335
2.2.1 Dispositions générales	335
2.2.2 Protection contre les loyers abusifs ou d'autres prétentions abusives du bailleur en matière de baux d'habitations et de locaux commerciaux	336
2.2.3 Dispositions transitoires de la modification du ... du titre huitième	344
3 Conséquences	346
3.1 Conséquences pour la Confédération	346
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	346
3.3 Conséquences économiques	347
3.4 Conséquences liées à l'informatique	348
4 Liens avec le programme de la législature	348
5 Aspects juridiques	348
5.1 Constitutionnalité	348
5.2 Délégation de compétences législatives	348

Annexe 1	
Droit comparé	350
Annexe 2	
Graphique: Evolution des loyers selon différentes adaptations à l'indice suisse des prix à la consommation (IPC)	356
Code des obligations (CO)	
(Protection contre les loyers abusifs) (<i>Projet</i>)	357

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

1.1.1 Remarques préliminaires

Le taux de logements en propriété en Suisse est faible en comparaison internationale. Plus de la moitié de la population vit en location. Le marché de la location immobilière est l'un des plus gros marchés de l'économie suisse. Souvent, les locaux commerciaux sont eux aussi loués plutôt qu'achetés. Dès lors, on conçoit l'importance des rapports entre propriétaires et locataires. Le droit du bail est souvent perçu comme l'un des domaines les plus sensibles de la politique du logement. Il règle le pouvoir de disposition et d'utilisation d'un bien essentiel, qui suscite en général un fort impact émotionnel. L'effet de dispositions légales visant à régler le contrat de bail se manifeste sur la construction de logements, les marchés fonciers, les marchés de la construction et des capitaux ainsi que sur l'économie en général. Le droit du bail est au cœur d'intérêts divergents, ce qui suscite des conflits d'objectifs et des confrontations politiques.

Les dispositions relatives à la protection des locataires sont très contestées. Les tenants du marché libre avancent que les interventions étatiques sont un frein aux investissements et font obstacle à l'utilisation efficace de l'espace habitable, ainsi qu'à la mobilité et au bon fonctionnement du marché du travail. Quant à ceux qui critiquent la libre fixation des loyers, ils font avant tout valoir des considérations d'ordre social telles que la protection des groupes de populations économiquement faibles, l'attachement au lieu ou encore des loyers supportables. C'est dans ce contexte que se pose la question fondamentale, dans le cadre du droit du bail, de l'intervention de l'Etat dans la liberté contractuelle des parties. Tandis que les uns s'élèvent contre les particularités du marché du logement (coûts de transaction élevés, manque de mobilité des biens, formation de monopoles locaux, manque de transparence, etc.) et considèrent par conséquent indispensable l'intervention régulatrice de l'Etat, les autres la jugent superflue et contre-productive.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la Suisse n'a connu des loyers totalement libres que durant 18 mois, au cours des années 1971 et 1972. Sinon, la liberté de contracter a toujours été limitée. Ces restrictions ont connu un assouplissement progressif, passant des contrôles des loyers à la surveillance des prix puis à la lutte contre les abus. La protection des locataires constitue aujourd'hui un élément bien accepté de la législation sociale. D'un point de vue économique, il apparaît que le locataire se trouve en position défavorable face au bailleur en raison des coûts élevés de déménagement et de réintégration sociale et qu'il devrait donc, tout au moins pendant la durée du bail, jouir d'une certaine protection contre d'éventuelles prétentions abusives du bailleur.

Les dispositions en matière de concurrence ou les instruments généraux du droit privé, tels que l'interdiction de l'usure ou la défense d'exploiter une situation de gêne personnelle, ne suffisent pas à protéger les locataires. La Constitution (Cst.)¹

¹ RS 101

(art. 109) autorise la Confédération à légiférer afin de lutter contre les abus en matière de bail à loyer en ce qui concerne les loyers abusifs, la contestation des congés abusifs et le prolongement limité dans le temps des contrats de bail.

Personne ne conteste non seulement la nécessité d'empêcher les abus, mais aussi de préserver le capital investi tout en assurant un intérêt raisonnable. Il est également largement admis que le marché constitue un instrument de régulation garantissant une utilisation économiquement efficace de biens en quantité limitée. Lors de la mise en œuvre du mandat constitutionnel, il convient de veiller à préserver l'attrait des investissements dans le marché du logement locatif.

1.1.2 La situation du marché du logement locatif

Selon le recensement de 2000, il y avait en Suisse, cette année-là, 1,816 million de logements locatifs occupés. Font normalement aussi partie de cette catégorie 113 500 logements en coopérative ainsi que quelque 50 000 logements libres, de service et en fermage. En raison de l'effervescence du secteur de la construction depuis lors, le nombre de logements locatifs s'est encore accru de 100 000 unités. Quelque 60 % des logements occupés sont loués. Etant donné que les logements en propriété sont occupés en moyenne par des ménages plus grands que les logements locatifs, 55 % de la population habite en location. Les ménages en location disposent en moyenne de 39 m² de surface habitable par habitant, les logements en propriété de 50 m². Plus de la moitié des logements locatifs se trouve en main de personnes privées et un bon quart appartient à des investisseurs institutionnels. Le reste se répartit entre les coopératives, les collectivités publiques et d'autres catégories de propriétaires.

Le taux de logements vacants a, après un pic en 1998 (1,85 %), constamment baissé jusqu'en 2003. Depuis cinq ans, il s'est stabilisé autour de 1 %. Le taux de vacance pour les logements locatifs est traditionnellement plus élevé que pour les logements en propriété. En 2008 par exemple, il avoisinait 1,4 %. Toutefois, l'offre est restreinte dans les centres économiques et leurs agglomérations.

La construction de logements, en particulier de logements locatifs a repris à partir de 2003, après un recul durant la deuxième moitié des années 1990 dû à un taux de vacance élevé. Depuis, les investissements ont porté avant tout sur les logements en propriété. Dans l'intervalle, la construction de logements locatifs, en particulier dans le segment supérieur, a repris même si, actuellement, nettement plus de la moitié des nouveaux logements construits est destinée à la propriété.

Les investissements dans les rénovations d'immeubles et de logements ont globalement augmenté ces dernières années. Ils ne sont toutefois pas suffisants pour maintenir la substance des objets, en particulier dans le segment inférieur des logements locatifs, où ils entraîneraient souvent des loyers excessifs pour le marché.

Le loyer mensuel net moyen s'élevait en novembre 2003 à plus de 1100 francs. Les logements neufs ou grands sont plus chers par la force des choses, de même que les logements dans les grands centres ou qui sont situés dans des endroits attrayants. Depuis, l'indice des loyers s'est élevé de 10,2 % et celui des prix à la consommation de 6,4 %. L'écart s'est creusé en 2006 et 2007, d'une part en raison d'un renchérissement extrêmement faible mais aussi, d'autre part, du fait d'un certain assèchement du marché des logements locatifs suite à l'augmentation de la population, plus

élevée que dans la première moitié de la décennie. Cette croissance démographique est due avant tout à l'augmentation de l'immigration, corollaire d'une embellie conjoncturelle exceptionnelle. Par ailleurs, les taux hypothécaires ont augmenté d'un quart de point de pourcentage au cours de l'été 2007. Cette hausse a été suivie d'une autre de même ampleur en 2008.

Depuis plusieurs années, les ménages en location consacrent en moyenne quelque 20 % de leur revenu brut au loyer, frais accessoires compris. La constance de la part moyenne représentée par la charge locative démontre que les ménages, dont les revenus ont augmenté avec le temps, ont tendance à consommer davantage de surface habitable. Toutefois, presque un ménage sur quatre doit faire face à des charges locatives brutes de plus de 25 %. Comme on peut s'y attendre, nombre de ménages à revenus modestes se trouvent dans cette situation. Si les taux hypothécaires, et par conséquent les loyers, augmentaient davantage que l'inflation, ce groupe de population pourrait se voir confronté à des charges locatives qui ne seraient plus supportables.

Ces quelques données de référence donnent une image globalement positive de l'approvisionnement en matière de logements et du marché du logement. En moyenne, la population dispose de beaucoup de surface habitable, et de qualité. La construction de logements tourne à bon régime et parvient à satisfaire la demande. Ce sont moins les caractéristiques du marché que les mutations économiques en général, les questions de systématicité et le désir de simplification qui rendent nécessaires une révision du droit du bail.

1.1.3 Le droit du bail actuel

Entrées en vigueur le 1^{er} juillet 1990, les dispositions actuelles du droit du bail sont fixées aux art. 253 à 274g CO². Le chapitre I contient les dispositions générales relatives au bail. Le chapitre II traite de la protection des locataires d'habitations et de locaux commerciaux contre les loyers abusifs et le chapitre III de la protection contre les congés abusifs. Le chapitre IV, enfin, règle la compétence des autorités ainsi que la procédure à engager. La grande majorité des dispositions revêtent un caractère impératif.

Des adaptations de loyers unilatérales ne peuvent intervenir en cours de bail que lorsque celui-ci prévoit expressément une clause d'adaptation ou lorsque le CO comporte la base juridique correspondante. Les art. 269 à 270e CO, lesquels ont pour objet de protéger le locataire contre les loyers abusifs et d'autres prétentions abusives du bailleur, contiennent les règles les plus importantes à cet égard.

L'art. 269 CO établit pour principe qu'un loyer est abusif lorsqu'il permet au bailleur d'obtenir un rendement excessif de la chose louée ou lorsqu'il résulte d'un prix d'achat manifestement exagéré. L'art. 269a CO énumère une série d'exceptions, c'est-à-dire de situations dans lesquelles le caractère non abusif des loyers est présumé. Ne sont pas considérés comme abusifs, notamment, les loyers qui se situent dans les limites des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier (let. a), qui sont justifiés par des hausses de coûts ou par des prestations supplémentaires du bailleur (let. b) ou qui ne compensent que le renchérissement pour le capital exposé aux

risques (let. e). L'art. 12, al. 1, de l'ordonnance du 9 mai 1990 sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF)³ établit que l'augmentation du taux hypothécaire constitue une hausse de coûts pouvant être reportée sur les loyers. Conformément à l'art. 12a OBLF, les loyers sont fixés dans l'ensemble de la Suisse sur la base d'un taux d'intérêt de référence unique depuis le 10 septembre 2008. Ce taux a remplacé le taux hypothécaire variable des banques cantonales utilisé jusqu'alors. Lorsqu'il s'agit de constructions récentes, les loyers peuvent se situer dans les limites du rendement brut permettant de couvrir les frais (let. c). Enfin, les loyers ne sont pas abusifs lorsqu'ils correspondent à un plan de paiement convenu (let. d) ou lorsqu'ils n'excèdent pas les limites recommandées par les contrats-cadre des associations de bailleurs et de locataires (let. f).

Les parties peuvent convenir par contrat que le loyer sera adapté en fonction de l'indice suisse des prix à la consommation (art. 269b CO) ou d'un échelonnement convenu (art. 269c CO).

Le droit en vigueur est une combinaison des dispositions antérieures de l'AMSL et de celles du CO. En ce qui concerne la fixation des loyers, la révision de 1990 a introduit, entre autres, les nouvelles dispositions suivantes:

- le loyer initial peut être contesté si le locataire a été contraint de conclure le bail par nécessité personnelle ou familiale ou en raison de la situation sur le marché local du logement et des locaux commerciaux. Le loyer initial peut en outre être contesté s'il a considérablement augmenté par rapport au loyer précédent;
- les loyers indexés doivent obligatoirement faire référence à l'indice suisse des prix à la consommation;
- en cas de loyer échelonné, seul le loyer initial peut être contesté;
- les compensations de réductions de loyer accordées grâce au report partiel des frais usuels de financement ne sont pas abusives dans la mesure où elles sont fixées dans un plan de paiement connu du locataire à l'avance;
- lors d'une adaptation partielle des loyers, le bailleur doit indiquer, en francs ou en pour-cent du loyer, la somme à laquelle il renonce afin que cette réserve puisse être reportée ultérieurement.

Le droit du bail actuel est fondé sur le principe de la répercussion des coûts. Ainsi, les adaptations de loyer sont admissibles lorsqu'elles sont motivées par une modification des coûts supportés par les bailleurs. Mais ce droit comporte également des éléments de marché comme l'usage de la localité ou du quartier ou le fait que les autorités ne puissent enquêter sur le caractère abusif d'un loyer qu'à la demande d'un locataire. L'interprétation des principes basés sur les coûts effectifs et sur le marché donne souvent lieu à des controverses et fait l'objet d'une abondante jurisprudence.

Pour contrôler les adaptations de loyer, la jurisprudence a développé deux méthodes, dites absolue et relative. Dans la méthode absolue, le loyer est contrôlé en lui-même, et non par rapport au loyer précédent. Le montant admissible est exprimé de manière absolue. Cette méthode est utilisée avec réserve dans la pratique car elle est délicate et complexe. La méthode relative est aujourd'hui de loin la plus fréquemment utili-

³ RS 221.213.11

sée. Selon cette méthode, l'adaptation de loyer n'est examinée qu'en comparaison avec le loyer précédent, en tenant compte d'éventuelles réserves constituées antérieurement (adaptations partielles du loyer). Cette méthode est sensiblement plus simple et plus aisée à manier que la méthode absolue.

1.1.4 Faiblesses: nécessité de réviser le droit du bail

Malgré une situation généralement satisfaisante, il est naturel que le droit du bail fasse l'objet de tiraillements entre les tenants du libre jeu du marché et les partisans d'une pratique plus dirigiste. Cependant, il existe un large consensus pour dénoncer les lacunes du droit actuel, par exemple:

- le couplage des loyers aux taux hypothécaires;
- une systématique peu claire;
- des procédures longues et coûteuses;
- des lourdeurs considérables pour les autorités de conciliation, les tribunaux et les parties contractantes;
- une prise en compte pas toujours judicieuse des éléments de coûts;
- le mélange de procédés de calcul relatifs et absolus;
- la non-application de la règle du loyer usuel dans la localité ou dans le quartier;
- une évaluation du rendement raisonnable sur la base de la valeur de rendement ou de la valeur vénale qui s'avère fort complexe.

Le couplage du taux hypothécaire et des loyers est particulièrement problématique. Il n'y a qu'en Suisse que les frais de capital constituent un élément de détermination du caractère abusif d'un loyer et un critère de référence pour l'adaptation des loyers. Ainsi, la pratique actuelle de report des variations du taux hypothécaire est depuis longtemps critiquée par les organisations de locataires et de bailleurs, par les banques et par les milieux scientifiques. Elle entraîne une politisation du taux hypothécaire et entrave la politique monétaire. L'introduction récente d'un taux de référence unique pour tous les loyers du pays a permis de désamorcer quelque peu ce problème, sans toutefois le régler complètement.

En période de fort renchérissement, ce lien conduit à des majorations de loyers exagérées. De plus, les hausses sont le plus souvent reportées immédiatement sur les loyers et les baisses seulement avec retard. Lié à la baisse des dettes hypothécaires réelles provoquées par l'inflation, cet effet de cliquet déclenche à son tour une modification de la répartition des revenus en faveur des bailleurs, ce qui donne régulièrement lieu à des controverses et soulève des questions juridiques épineuses.

De plus, le couplage légal du taux hypothécaire et des loyers crée un rapport étroit entre deux marchés ne présentant par ailleurs aucun lien direct au niveau de la formation des prix des produits négociés. Une majoration de loyer ne peut en fait être justifiée que par une modification de l'offre ou de la demande. Une augmentation du taux hypothécaire n'engendre ni l'un ni l'autre à court terme. Pour cette raison, il paraît plus juste de lier à l'avenir l'évolution des loyers à d'autres critères.

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.

1.1.5 Les tentatives de révision du droit du bail

Depuis l'entrée en vigueur du droit actuel en 1990, on s'est efforcé de plusieurs côtés d'obtenir une révision fondamentale, ou du moins des corrections partielles. Les associations de bailleurs ont jugé que le droit du bail est trop restrictif et qu'il ne tient pas assez compte de leurs intérêts. Les associations de locataires ont riposté en réclamant des modifications dans le sens d'un renforcement de la protection des locataires.

En 1995, le Parlement adopte la loi fédérale sur les contrats-cadres de baux à loyer et leur déclaration de force obligatoire générale⁴, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1996. L'un des effets escomptés de la loi était de favoriser les négociations paritaires entre les acteurs en présence et d'atténuer ainsi les conflits. Toutefois, cette loi n'est appliquée qu'en Suisse romande. Avec la modification du 1^{er} août 1996⁵ de l'OBLF, plusieurs nouveautés sont introduites, notamment en ce qui concerne la fourniture d'énergie depuis une centrale extérieure, les majorations de loyer fondées sur des investissements qui aboutissent à des améliorations créant des plus-values, les loyers indexés ainsi que les formules de notification des hausses de loyer et d'autres modifications unilatérales du contrat.

En 1993, la commission d'étude «Loyer libre» instaurée par le Département fédéral de l'économie (DFE) est chargée d'élaborer des propositions en vue d'une modification du droit du bail dans le CO.

Au Parlement, le thème du droit du bail fait l'objet de différentes interventions. En 1996, le Parlement accepte la motion du conseiller national Baumberger⁶ demandant un passage progressif aux loyers libres.

Cependant le Conseil national rejette au cours de sa session de décembre 1997 les initiatives parlementaires Hegetschweiler et Ducret⁷, lesquelles demandent un assouplissement des mesures de protection dans le secteur locatif prévues par le CO, sans toutefois envisager des loyers libres.

Le 14 mars 1997, l'Association suisse des locataires dépose l'initiative populaire «pour des loyers loyaux» dans le but de renforcer la protection de locataires. Cette initiative demande que les variations du taux hypothécaire entraînant une adaptation du loyer soient calculées sur la base d'un taux moyen lissé sur cinq ans et que les locataires soient mieux protégés en cas de changement de propriétaire ou de congé.

⁴ RS 221.213.15

⁵ RO 1996 2120

⁶ 92.3576 Motion Baumberger, Passage d'un système de loyers déterminés par les coûts à un système de loyers libres.

⁷ 92.445 Initiative parlementaire Hegetschweiler, Code des obligations. Modification du titre huitième: Du bail à loyer; 93.429 Initiative parlementaire Hegetschweiler, Modification du droit du bail. Titre huitième du code des obligations; 93.421 Initiative parlementaire Ducret, Loyers abusifs. Exceptions (art 269a CO).

Le Conseil fédéral se montre sceptique quant au «lissage» du taux hypothécaire, étant donné qu'il ne peut pas résoudre, sur le fond, le problème du couplage des taux hypothécaires et des coûts de logement. Privilégiant un découplage intégral du taux hypothécaire et des loyers, il présente le 15 septembre 1999 au Parlement un contre-projet indirect à l'initiative⁸. Les dispositions sur le congé, quant à elles, doivent rester inchangées.

Sur la base du message du Conseil fédéral, le Parlement adopte le 13 décembre 2002 un projet de révision du droit du bail. Toutefois, l'initiative, pas plus que le contre-projet, ne trouvent grâce aux yeux des citoyens lors des votations qui s'ensuivent. Le 18 mai 2003, le peuple et les cantons rejettent l'initiative «pour des loyers loyaux». Le 8 février 2004, le peuple repousse également le contre-projet adopté par le Parlement, contre lequel les associations de locataires ont 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. C'est en raison de cette situation insatisfaisante que l'Office fédéral du logement été chargé par le DFE d'élaborer un nouveau projet en collaboration avec la Commission fédérale du logement. Le projet est fondé pour l'essentiel sur un système dualiste, permettant aux parties contractantes de choisir entre un modèle d'indexation du loyer et un modèle de loyer basé sur les coûts. La majorité des participants à la consultation approuvent certes la nécessité d'une révision, mais jugent toutefois le projet trop complexe dans son ensemble. Du côté des locataires, des voix s'élèvent contre cette possibilité de choix, arguant qu'en pratique, c'est le plus souvent le bailleur qui déciderait de l'option retenue.

Étant donné que les points de vue des associations directement concernées divergent diamétralement sur des questions fondamentales, le Conseil fédéral décide, le 29 septembre 2006, de ne pas poursuivre, dans un premier temps, la révision du droit du bail au niveau de la loi et de commencer par éliminer certains inconvénients du droit en vigueur en procédant à une modification de l'OBLF. Approuvée le 28 novembre 2007 par le Conseil fédéral et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008⁹, cette modification dispose entre autres que les adaptations de loyer sont fondées sur le taux d'intérêt moyen des créances hypothécaires en Suisse (et plus sur le taux hypothécaire variable des différentes banques cantonales ou des établissements dominant le marché). Par ailleurs, les améliorations énergétiques apportées au bâtiment justifient une adaptation de loyer au même titre que les travaux créant une plus-value.

Les travaux menés en vue de la révision de l'OBLF ont permis de se rendre compte que les problèmes principaux dans le domaine du droit du bail ne peuvent pas être résolus uniquement en procédant à des adaptations au niveau de l'ordonnance. Tant les organisations de locataires que celles de bailleurs ont manifesté le souhait d'effectuer nouvelle tentative de révision globale de la loi. Décision est prise lors d'une discussion entre la chef du DFE et les organisations concernées qui s'est tenue en mars 2007, d'instituer un groupe de travail composé de représentants des différents groupes d'intérêts. Celui-ci s'est ensuite attelé à la révision de l'OBLF mais a aussi, et surtout, discuté des possibilités de modifications au niveau de la loi. Il a fait des propositions sur lesquelles les associations de locataires et de bailleurs se sont accordées pour l'essentiel le 13 novembre 2007. Ce compromis a été rendu possible

⁸ FF 1999 9127

⁹ RO 2007 7021

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.

Le DFE a élaboré un projet de loi à partir des propositions du groupe de travail, projet qui a été soumis à la consultation des cantons, des partis politiques et des organisations intéressées entre février et mai 2008. La révision proposée permet également de donner suite à différentes interventions parlementaires. L'interpellation Glasson¹⁰ demande en effet une simplification du droit en vigueur et la motion Frick¹¹ que les loyers soient dissociés de l'évolution des taux hypothécaires et suivent l'inflation. La motion a été adoptée par le Conseil des Etats le 18 décembre 2007. Le débat prévu au Conseil national le 10 juin 2008 a été reporté afin d'attendre les résultats de la procédure de consultation et, le cas échéant, le message relatif à la révision de la loi.

1.2 Les principaux objectifs de la révision

1.2.1 Lignes directrices de la révision

Par le présent projet de loi, le Conseil fédéral vise essentiellement à supprimer l'actuel mécanisme de report du taux hypothécaire sur les loyers. Le changement de système, c'est-à-dire le passage du loyer basé sur les coûts au loyer indexé, doit permettre d'atteindre cet objectif. Parallèlement, en ce qui concerne l'examen du caractère abusif, le critère du rendement excessif est abandonné au profit de celui des loyers comparatifs. A la différence des précédents projets, l'examen du caractère abusif du loyer selon la méthode absolue ne sera désormais possible, pour l'essentiel, que pour le loyer initial.

Sur le plan de la forme concrète du projet, les principes suivants ont été déterminants:

– *Equilibre des intérêts*

Il s'agit, d'une part, d'empêcher les abus qui pourraient être commis et de protéger les locataires des prétentions inéquitables et, d'autre part, de faire en sorte que les investissements dans les nouvelles constructions et les projets de rénovation demeurent rentables.

– *Simplicité et transparence*

Le passage à l'indexation des loyers et au modèle de loyer comparatif permet de simplifier nettement le droit du bail. L'indexation ne doit pas faire l'objet d'une convention expresse entre les parties, elle s'applique par le seul effet de la loi. Son application doit également être simple. Les adaptations de loyer sont régies par des règles claires et compréhensibles. La fixation du loyer est plus transparente pour les deux parties.

¹⁰ 04.3124 Interpellation Glasson, Quel nouveau droit du bail.

¹¹ 07.3648 Motion Frick, Pour des loyers plus bas.

La charge de travail des autorités de conciliation, des organes judiciaires et des parties contractantes est allégée. Avec l'abandon du critère du rendement excessif et du prix d'achat exagéré, les calculs de rendement compliqués sont supprimés. La simplification des règles régissant les adaptations de loyer concourt à réduire le nombre des litiges.

– *Stabilisation de l'évolution des loyers*

Sous le régime actuel du loyer basé sur les coûts, les fortes variations du taux hypothécaire entraînent une fluctuation de loyers bien plus importante encore. Le passage au loyer indexé devrait introduire une évolution plus régulière des loyers, puisqu'en comparaison, les variations de l'indice des prix à la consommation sont modérées. Il y aura certes peu de chance de voir des loyers baisser en cours de bail, mais ce phénomène sera compensé par le fait qu'il n'y aura plus de fortes hausses.

La modification de la loi qui est proposée repose essentiellement sur la fixation des loyers. En matière de protection contre le congé des modifications ne sont pas prévues. Les règles appliquées en la matière se sont avérées concluantes dans l'ensemble et sont moins contestées que celles régissant l'adaptation des loyers. Du côté des locataires, on craint toutefois que les modifications introduites dans la fixation des loyers n'entraînent davantage de congés de la part des bailleurs.

La présente modification de loi est une révision partielle qui s'inspire de la systématique du droit actuel. Décision a été prise de ne pas changer la loi de fond en comble et de ne pas mener une révision totale du droit du bail.

1.2.2 La procédure de consultation

La procédure de consultation a donné lieu à 89 prises de position. La majorité des participants ont réservé un bon accueil à l'avant-projet. Ils ont approuvé la nécessité de modifier le droit du bail et le changement de système proposé, avec le passage du loyer calculé sur la base des coûts au loyer indexé. Les avis se sont également accordés dans leur grande majorité pour souligner la nécessité de découpler les loyers des taux hypothécaires. La simplification des dispositions du droit du bail et l'amélioration de la transparence lors des adaptations de loyer que vise le projet de loi ont été bien accueillies. La majeure partie des participants ont approuvé la proposition de prendre en considération la surface nette habitable plutôt que le nombre de pièces pour déterminer si les dispositions concernant les abus s'appliquent ou non. L'introduction d'un délai d'un an avant une éventuelle augmentation de loyer justifiée par des travaux créant une plus-value non prévus à la conclusion du contrat a également été accueillie favorablement par la plupart des participants à la consultation; même constat pour le soin confié au Conseil fédéral d'édicter des dispositions spéciales pour les bailleurs de logements d'utilité publique.

Les participants ont été nombreux à relever l'équilibre de l'accord négocié entre les associations de locataires et de bailleurs. Certains ont fait remarquer que, sur le fond, ils privilégieraient un autre modèle, par exemple un modèle de loyer basé sur les coûts clairement défini ou de loyer fondé sur le marché, mais qu'ils étaient prêts à approuver le projet présenté dans la mesure où il représente une amélioration par rapport au droit actuel.

Les associations de bailleurs ont insisté sur le fait qu'elles n'étaient prêtes à accepter certaines dispositions que dans le cadre du compromis présenté. Plusieurs participants à la consultation qui n'ont pas collaboré à l'élaboration du projet ont eux aussi souligné que l'équilibre du projet ne devait pas être remis en question par la modification de certains des éléments qui le composent.

Seule l'Union démocratique du centre (UDC) a opposé un refus de principe à la modification du droit du bail proposée.

Pour tous les participants qui ont approuvé la modification de loi sur le principe, les divergences qui subsistent portent sur des dispositions particulières, mais elles n'en demeurent pas moins importantes. Le taux appliqué à l'indexation des loyers et le choix de l'indice déterminant, en particulier, ont été l'objet de controverses. Plusieurs participants ont demandé un taux de répercussion plus bas, par exemple de 80 %, ou proposé de se baser sur l'indice des prix à la consommation, dont seraient exclus les coûts du logement et de l'énergie. En outre, diverses réserves ont été formulées à propos des loyers comparatifs et plusieurs précisions exigées. Le modèle en lui-même n'a été que rarement contesté, mais certains ont souligné qu'il serait plus efficace de régler les aspects techniques dans la loi. Enfin, la nécessité de disposer, avant les débats au Parlement, d'un instrument au fonctionnement éprouvé a été relevée¹².

1.2.3 Les différences majeures par rapport au projet mis en consultation

Dans le cadre de la procédure de consultation, le report intégral de la hausse de l'indice des prix à la consommation sur les loyers a soulevé les critiques, parfois cinglantes, de plusieurs milieux. Aussi le Conseil fédéral a-t-il demandé de reconsidérer la question et ordonné de réexaminer les modalités de l'indexation. Fort des résultats de ce réexamen, il a opté pour la solution consistant à se fonder sur l'indice des prix à la consommation dont sont exclus les coûts du logement et de l'énergie.

En outre, deux autres points ont été intégrés dans le projet afin, primo, de compléter la version mise en consultation et l'accord auquel les parties prenantes sont parvenues le 13 novembre 2007 et, secundo, de tenir compte des interventions parlementaires déposées (motions Theiler¹³, Steiner¹⁴ et Egger¹⁵). L'introduction de la signature fac-similé pour les augmentations de loyer et les adaptations du montant des acomptes pour les frais accessoires permet des allègements administratifs. Par ailleurs, la simplification de la procédure d'agrément de la formule prévue pour les adaptations de loyer et pour d'autres modifications unilatérales du bail ainsi que de la formule prévue pour la résiliation du bail vise à ne plus devoir requérir l'agrément de chaque canton.

¹² Cette dernière exigence n'est ni réaliste ni pertinente tant que le Parlement n'aura pas pris la décision politique de fond concernant l'introduction du principe des loyers comparatifs. Le changement de système implique du temps et des coûts notables qui ne sont pas justifiés s'il n'y a pas une volonté claire d'adopter le modèle de loyer comparatif. Néanmoins, plusieurs études relatives aux fondements du modèle prévu et aux directives politiques nécessaires ont été menées en vue des débats parlementaires; leurs principales conclusions figurent au chap. 2.1.3.

¹³ 04.3235 Motion Theiler, Signature de formules au sujet de l'adaptation des baux à loyer.

¹⁴ 07.3159 Motion Steiner, Hausses de loyer. Signature en fac-similé.

¹⁵ 08.3654 Motion Egger, Hausses de loyer. Autoriser les signatures reproduites par des moyens mécaniques.

1.2.4 Les principaux changements proposés

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

- Le passage au loyer indexé et l'introduction des loyers comparatifs induisent un véritable changement de système. Les loyers seront découplés des taux hypothécaires.
- Pour les locaux d'habitation, l'examen du caractère abusif d'un loyer ne reposera plus sur le critère du rendement ou du prix d'achat excessif, mais sur la comparaison avec les loyers d'objets comparables déterminés par des méthodes statistiques largement acceptées (modèles hédoniques).
- En dehors du loyer initial, l'examen du caractère abusif du loyer selon la méthode absolue ne sera possible qu'en rapport avec les majorations de loyer motivées par des prestations supplémentaires. En pareil cas, les calculs de rendement continueront à servir de référence.
- L'examen du caractère abusif des locaux commerciaux continuera, en règle générale, à être effectué sur la base de la réglementation applicable aujourd'hui dans la localité ou le quartier. Toutefois, il devra pouvoir également s'appuyer sur d'autres critères.
- Les loyers pourront être adaptés une fois par an à l'évolution de l'indice des prix, coûts du logement et de l'énergie non compris (indice directeur).
- Pour les baux de longue durée, le loyer pourra être adapté une fois par an au renchérissement, en dehors des termes de résiliation.
- Contrairement au droit en vigueur, un changement de propriétaire ne permettra plus de procéder à une augmentation de loyer.
- Durant l'année suivant le début de bail, il ne sera pas possible de procéder à une augmentation de loyer suite à des améliorations entraînant une plus-value, à moins que cette dernière n'ait été prévue par écrit au moment de la conclusion du contrat.
- S'agissant des bailleurs de logements d'utilité publique et des collectivités publiques qui fonctionnent en qualité de bailleurs, le Conseil fédéral réglera la fixation des loyers sur la base des coûts.
- Les dispositions concernant la protection contre les loyers abusifs ne s'appliqueront pas aux baux d'appartements et de maisons familiales de luxe d'une surface habitable nette de plus de 150 m². Cette exclusion ne reposera plus sur le nombre de pièces.
- Pour les augmentations de loyer et l'adaptation du montant des acomptes pour frais accessoires, la signature de la formule reproduite par des moyens mécaniques sera équivalente à la signature manuscrite.
- La formule utilisée par le bailleur pour notifier des adaptations de loyer et d'autres modifications unilatérales du contrat ainsi que des résiliations du bail sera agréée pour l'ensemble de la Suisse par l'unité compétente de la Confédération.

1.2.5 Rapport avec le droit européen

Au sein de l'Union européenne, le droit du bail relève de la compétence des Etats membres, de sorte qu'il n'existe pas de lignes directrices ni de prescriptions à ce sujet. Avec le passage du loyer basé sur les coûts au loyer indexé et avec l'introduction d'un modèle de loyer comparatif, la Suisse appliquera des méthodes d'adaptation des loyers qui jouent un rôle importante dans plusieurs pays de l'Union européenne également. Le découplage du taux hypothécaire et des loyers marque la disparition d'une réglementation contraignante que la Suisse est seule à appliquer en Europe. Dans l'ensemble, le nouveau droit du bail suisse se rapprochera donc de celui des Etats membres de l'Union européenne

1.2.6 Classement d'interventions parlementaires

Le 21 février 2006, le Conseil fédéral a été invité par voie de motion¹⁶ à compléter l'art. 14 OBLF de manière à mieux prendre en compte, lors de la fixation du loyer, les coûts des travaux aboutissant à des améliorations énergétiques substantielles. Il a satisfait à cette demande dans le cadre de la modification de l'OBLF entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. L'art. 14 OBLF prévoit que les améliorations énergétiques sont réputées prestations supplémentaires au sens du droit du bail. Il comprend également une liste de mesures assimilables à ce type d'amélioration. Il n'est dès lors pas nécessaire de prévoir d'autres mesures dans le cadre de la présente révision de loi. Proposition est donc faite de classer cette intervention parlementaire.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Commentaire général

2.1.1 Indexation du loyer

Le découplage des loyers des taux hypothécaires est au cœur du projet de révision. Pour effectuer cette opération, les uns plaident en faveur de l'introduction du loyer fondé sur le marché. Il serait aussi possible de revenir à la notion de valeur d'investissement déterminante proposée lors de précédentes tentatives de réforme. Mais ces deux solutions n'ont eu et n'ont aujourd'hui aucune chance de réunir une majorité politique. En revanche, lier l'évolution des loyers à celle d'un indice est une solution plus à même de recueillir un consensus, car cet indice peut refléter par exemple les variations des coûts de construction et des frais d'entretien, ou celles des prix à la consommation. Les prix de la construction sont très volatils et, s'agissant des frais d'entretien et d'exploitation, les données sont lacunaires. Le passage du loyer basé sur les coûts au modèle de loyer indexé doit donc s'opérer en recourant à l'indice suisse des prix à la consommation.

Encore faut-il décider dans quelle mesure les loyers doivent suivre la courbe du renchérissement et, pour ce qui est de l'indice, s'il faut prendre en considération le panier de la ménagère complet ou un panier réduit, amputé de certaines composan-

¹⁶ 06.3015 Motion Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CN, Amélioration du report sur les loyers du coût des mesures favorisant une utilisation rationnelle de l'énergie dans le bâtiment.

tes. Dans le compromis de novembre 2007 mentionné précédemment, les parties sont parvenues à se mettre d'accord sur une compensation du renchérissement à 100 %, calculée sur la base d'un panier complet. Mais, cette solution ayant été fortement critiquée par plusieurs milieux le Conseil fédéral a jugé bon de reconsidérer l'indexation intégrale et de faire examiner d'autres variantes.

A l'issue de la consultation, trois variantes entrent en considération. La première prévoit la prise en compte de la pleine compensation du renchérissement calculée sur la base du panier complet. La deuxième propose de limiter le taux d'augmentation admis à 80 % au maximum de la hausse de l'indice. La troisième plaide pour une indexation à 100 %, mais calculée sur la base d'un panier retranché des coûts du logement et de l'énergie.

Le graphique figurant en annexe montre que, appliquées au passé, ces trois variantes auraient donné une courbe des loyers évoluant de manière similaire mais à des niveaux différents. Une indexation intégrale calculée sur la base d'un panier complet dégage les rendements les plus élevés. Dans le cas d'une indexation à 80 %, ces rendements sont inférieurs en proportion de ce taux, en moyenne pluriannuelle. Dans la troisième variante, l'évolution des loyers se situe au milieu des deux autres courbes. En d'autres termes, une indexation intégrale calculée sur la base d'un panier réduit donne à peu près le même résultat qu'une indexation à 90 % basée sur un panier avec toutes ses composantes. Quelle que soit la variante retenue, la progression théorique des loyers aurait été plus forte que ce qu'elle aurait pu l'être sur la base du droit de bail actuel, ce qui explique la virulence de l'opposition à la pleine compensation du renchérissement.

Cette pleine compensation convenue dans le cadre du compromis de novembre 2007 représente effectivement un avantage pour les bailleurs. On observera par contre qu'en comparaison des dispositions actuelles, certains motifs d'adaptations de loyer, par exemple le changement de propriétaire ou la possibilité de faire valoir périodiquement des motifs d'augmentation absolus, ne seront plus admis à l'avenir. De plus, il ne sera jamais possible d'ajuster exactement les augmentations de loyer à l'indice déterminant, étant donné l'obligation de respecter les délais et les termes de résiliation. De surcroît, à la différence des variations du taux hypothécaire, l'indice ne peut être communiqué préalablement. Cette situation provoque un décalage de plus d'un trimestre entre la publication du nouvel indice et l'entrée en vigueur de l'augmentation de loyer basée sur ce dernier.

En fin de compte, tant les bailleurs que les locataires ont fait des concessions dans le compromis de novembre 2007. Le Conseil fédéral accorde la préférence à une solution médiane en raison des expériences qu'il a faites avec la dernière révision et parce qu'il entend éviter que des projets de réforme d'impérieuse nécessité ne se brisent sur les mêmes écueils. Par ailleurs, des raisons objectives majeures font pencher pour cette solution. Aux termes du projet de loi, la compensation du renchérissement doit intervenir à 100 %, mais être basée sur un indice dans lequel les coûts du logement et de l'énergie (quatrième groupe principal servant au calcul de l'indice des prix à la consommation) ne sont pas pris en considération. Cet indice directeur devrait permettre de juguler le risque de spirale inflationniste alimenté par les coûts de logement, sachant que ces derniers et les coûts de l'énergie représentent à eux seuls près du quart du panier de la ménagère pris en compte dans le calcul de l'indice suisse des prix à la consommation. En excluant les coûts d'énergie, on évite d'appliquer deux fois le renchérissement, étant donné que leur hausse est en général imputée aux locataires sous forme de frais accessoires. Par ailleurs, exclure les coûts

du logement du panier pris en compte pour le calcul de l'indice permet de régler le problème des hausses de loyer motivées par des améliorations. Quant à l'introduction des loyers comparatifs, elle ne devrait pas provoquer d'effets mesurables sur l'évolution de l'indice.

Comme le montrent les données tirées du passé, une hausse de l'indice total, prise en compte à 90 %, aux conditions de la période considérée, aurait donné des résultats se rapprochant de ceux calculés selon la nouvelle méthode. On pourrait donc également proposer un compromis basé sur ce pourcentage. Toutefois, la solution retenue est meilleure de par son contenu et sera plus convaincante aux yeux de l'opinion publique.

Il est difficile de prévoir l'évolution des loyers selon les différentes variantes. Les calculs effectués sur la base de plusieurs hypothèses économiques laissent présager, comme dans le cas des calculs rétrospectifs, une augmentation différente du niveau général des loyers selon le scénario envisagé, quand bien même le tableau des écarts monétaires qui s'en dégage est identique pour toutes les variantes du taux de report. La pondération des différents groupes composant le panier de la ménagère peut légèrement évoluer selon les variations de prix, de revenus et de quantité. Si les coûts de location du logement et de l'énergie augmentent un peu plus fortement à l'avenir que ceux des autres biens représentés dans le panier de la ménagère, le fait de s'appuyer sur le panier réduit aura pour effet de freiner les éventuelles augmentations de loyers. Cet effet est probable en raison de l'explosion attendue des coûts de l'énergie. Mais, en principe, l'effet contraire pourrait tout aussi bien se produire. En tout état de cause, les conséquences ne devraient pas être si importantes, puisque les hausses du prix de l'énergie produisent également des effets sur les prix d'autres marchandises constituant le panier de la ménagère.

S'agissant du modèle d'indexation du loyer en lui-même, il convient de relever d'emblée que les loyers indexés induisent une évolution plus régulière des loyers. Ils empêchent l'effet de «surindexation» qui survient dans la réglementation actuelle lorsque les taux hypothécaires varient, et permettent aux locataires et aux bailleurs de mieux estimer l'évolution probable des loyers. En outre, le système des loyers indexés contribue, en supprimant l'influence du taux d'intérêt, à étendre la marge de manœuvre de la politique monétaire à court terme et à atténuer l'effet de cliquet, c'est-à-dire que le problème posé par la répercussion tardive des baisses de coûts disparaît du fait de l'évolution plus régulière de l'indice. Le passage à l'indexation ne devrait avoir aucune influence notable sur la valeur des immeubles de rendement. De surcroît, il déplace sur le bailleur le risque lié aux taux d'intérêt qui pesait sur le locataire. Le premier est généralement mieux outillé pour affronter les risques liés aux frais de capital, ce qui améliorera l'efficacité du secteur du logement.

Le principe de l'indexation pourrait présenter un certain inconvénient par rapport aux dispositions en vigueur dans la mesure où il reflète moins précisément la structure de coûts dans le temps. Les bailleurs pourraient être confrontés à des problèmes de liquidités si leur structure financière était mauvaise. Des calculs précis ont toutefois montré que ce risque est négligeable, dans la plupart des cas, en raison du degré élevé, en moyenne, de la dotation en capital propre, des obligations d'amortissement, de la corrélation entre le renchérissement et le taux hypothécaire et du décalage temporel entre les rentrées de loyer et les dépenses au service du capital. On peut aussi imaginer que les banques réagiront à la nouvelle situation en matière de formation du prix des loyers en proposant davantage de modèles de financement à des conditions stables à long terme.

De prime abord, le fait que les loyers ne devraient plus guère baisser à l'avenir pour les baux en cours apparaît également comme un inconvénient alors que, sous le régime actuel, des baisses peuvent survenir à plusieurs reprises. Mais ce défaut apparent est contrebalancé par l'effet de surindexation intervenant lors d'une hausse des taux hypothécaires: dans le système actuel, les loyers augmentent aussi, normalement, mais comme ils sont soumis à des variations bien plus importantes, l'observateur peut avoir l'impression erronée que les coûts du logement baissent s'il ne considère que les cas où les taux ont fléchi. On entend aussi parfois dire que l'indexation provoque une distorsion des prix réels et pourrait entraver le jeu de l'offre et de la demande. Cette remarque n'est pas fautive, mais elle est valable uniquement lorsqu'aucun élément du marché ne vient ajouter ses effets à ceux de l'indexation. Or ce n'est pas le cas: en une année, entre 15 et 20 % des appartements accueillent de nouveaux locataires qui, la plupart, signent un contrat de bail à des prix usuels sur le marché. D'ailleurs, l'actuel système du loyer basé sur les coûts est marqué par le même phénomène.

En résumé, on peut dire que la solution de l'indexation, sous la forme qui est proposée, est un équilibre équitable entre les intérêts des locataires et ceux des bailleurs, et qu'elle est propre à stabiliser les loyers. L'éventualité d'un effet de spirale inflationniste est évitée du fait de l'exclusion des coûts du logement et de l'énergie du panier de la ménagère qui servira de référence. Les risques qui pèsent sur le bailleur sur le plan des liquidités sont faibles. Du côté du locataire, le risque à assumer reste dans des proportions admissibles en raison de l'évolution de l'inflation généralement parallèle à celle des salaires et des rentes. Les loyers pouvant être adaptés au renchérissement, les bailleurs ne devront pas exiger des loyers initiaux excessifs. En regard du régime actuel, la procédure d'adaptation des loyers, plus simple et plus transparente pour les deux parties, permettra d'éviter des litiges.

2.1.2 Nouvelle définition du caractère abusif

Dans le droit actuel, la notion constitutionnelle de loyers abusifs est définie à l'art. 269 CO, aux termes duquel les loyers sont réputés 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. La disposition suivante, l'art. 269a CO, contient une liste non exhaustive de cas pour lesquels on admet juridiquement que les loyers ne sont pas abusifs. Ainsi, hormis le principe de la répercussion des coûts, des éléments de marché comme l'usage de la localité ou du quartier entrent également dans l'examen du caractère abusif des loyers.

Par contre, avec le droit du bail révisé, l'examen du caractère abusif du loyer ne reposera plus, pour les locaux d'habitation, sur le critère du rendement ou du prix d'achat excessif, mais sur la comparaison avec les loyers d'objets comparables, qui peuvent être déterminés par des modèles hédoniques. Le caractère abusif sera établi lorsque le loyer initial à examiner dépasse la fourchette définie par la loi.

L'examen du caractère abusif selon la méthode absolue ne sera désormais possible que pour les loyers initiaux et pour les majorations de loyer justifiées par des prestations supplémentaires du bailleur. Autrement dit, le modèle de loyer comparatif ne s'appliquera pas en cours de bail. L'examen du caractère abusif en cours de bail sera limité au motif d'adaptation intervenant dans le cadre de l'indexation des loyers, de

leur échelonnement, de l'évolution du chiffres d'affaires et de la conformité aux recommandations d'un contrat-cadre de bail.

Pour les locaux commerciaux, le caractère abusif des loyers initiaux sera examiné conformément à la réglementation en vigueur, qui prend en considération les loyers usuels dans la localité ou le quartier, ou sur la base des loyers usuels de la branche. Le nouveau modèle de loyer comparatif ne sera pas appliqué dans ce domaine, car l'aménagement intérieur des locaux commerciaux constitue généralement un critère prioritaire pour lequel il est difficile d'appliquer une méthode comparative.

2.1.3 Modèle de loyer comparatif

L'examen du caractère abusif des loyers de locaux d'habitation ne reposera plus sur le critère du rendement excessif ou du prix d'achat exagéré, mais sur les loyers d'objets comparables. Ceux-ci seront établis au moyen d'une méthode scientifique aujourd'hui largement acceptée. Les modèles hédoniques, qui sont au cœur de cette méthode, permettent d'évaluer dans leur ensemble les coûts de biens complexes, comme les logements, en se fondant sur les prix calculés pour leurs caractéristiques. La définition de la fonction dite hédonique du prix du loyer est fondée, d'une part, sur un échantillon représentatif de loyers effectivement perçus et la liste détaillée des caractéristiques des objets concernés et de leur emplacement, et, d'autre part, sur une procédure statistique appelée «analyse par régression multiple». Une fois la fonction hédonique du prix du loyer déterminée, il est possible d'évaluer objectivement le loyer des logements même si ceux-ci et leur emplacement présentent d'autres combinaisons de caractéristiques que ceux de l'échantillon, et donc de calculer le loyer moyen escompté pour un certain type de logement. On reporte ensuite autour de cette valeur les loyers effectifs relevés pour le même type de logement, les grandeurs statistiques livrant des informations sur le pourcentage de loyers qui se situent probablement à l'intérieur d'une fourchette déterminée. De toute évidence, plus la fourchette est grande, plus le nombre des loyers qu'elle couvre est élevé, et la question de savoir où l'on fixe le seuil à partir duquel le loyer relève de l'abus est éminemment politique, et non scientifique.

Suite au compromis négocié entre les partenaires sociaux et les entretiens menés avec de nombreux experts, la fourchette a été fixée de manière à englober le 90 % des loyers de logements du même type les plus proches de la valeur moyenne. En d'autres termes, en situation normale, 5 % des loyers sont inférieurs et 5 % sont supérieurs à cette fourchette, et, bien entendu, seuls les loyers qui dépassent ce chiffre sont qualifiés d'abusifs. Naturellement, ces loyers peuvent être qualifiés de largement non usuels à l'aide d'un paramètre statistique spécifique. Ainsi, il est possible de reprendre le critère du loyer usuel dans la localité ou le quartier, pratiquement inutilisable aujourd'hui, sous la nouvelle appellation de «loyer comparatif». Alors que, pour le premier, on ne dispose souvent pas de suffisamment d'objets dotés de caractéristiques de prix semblables à un endroit donné, le calcul du second se fonde sur l'offre de logements au niveau national grâce à l'approche hédonique, qui tient compte des spécificités des logements et de leur situation.

Les relevés des loyers, tels qu'ils existent par exemple en Allemagne, n'ont qu'une valeur informative restreinte. Il faut beaucoup de logements similaires, à des endroits dans une large mesure identiques, pour pouvoir établir une comparaison. En Suisse, seules les villes d'une certaine importance répondent plus ou moins à cette

exigence. De surcroît, ces relevés ne permettent de dresser qu'un tableau du moment, alors que les modèles hédoniques servent à mesurer l'influence des différents facteurs de formation du prix. Par conséquent, les relevés ne sont pas un instrument approprié pour évaluer les loyers abusifs à l'échelle nationale. Les modèles hédoniques jouissent aujourd'hui d'une large reconnaissance. Leur utilité dans l'examen des prétentions de loyer abusives définies dans le projet de loi est aussi confirmée par les scientifiques.

Parmi les caractéristiques prises en compte par les modèles hédoniques, il convient de citer en particulier la dimension de l'objet, la date de sa construction, son état, son équipement et sa situation. A noter que dans les modèles concrets, ces termes génériques sont précisés dans le détail et leur influence sur les prix des loyers est évaluée régulièrement à travers des analyses par régression. Les facteurs d'influence et leurs effets évoluant au fil du temps et laissant la place à d'autres aspects qui participent à la formation du prix, il n'est pas indiqué d'en faire une énumération détaillée dans la loi.

Cela dit, il est nécessaire de disposer d'une base de données de qualité et représentative du marché du logement. On pourrait en confier l'élaboration aux collectivités publiques et déléguer à un office la mise en place, l'application et le développement d'un modèle hédonique. Cependant, les frais qui en découleraient ne seraient pas en rapport avec le bénéfice escompté car, contrairement aux objectifs des précédents projets de réforme, le nouveau concept ne prévoit désormais de recourir aux loyers comparatifs que pour l'examen du caractère abusif des loyers initiaux. La contestation des loyers abusifs demeure toutefois liée à des conditions relativement strictes. Pour cette raison notamment, cet instrument juridique a par exemple été utilisé dans moins de 400 cas intéressant le droit du bail en 2007, essentiellement en Suisse romande. Les nouvelles dispositions ne devraient pas non plus provoquer une augmentation notable du nombre de contestations, en tout cas pas dans une mesure qui justifierait le recours à des instruments plus onéreux. De surcroît, le système du loyer comparatif n'est ni une statistique officielle sur les loyers, ni un moyen de l'État pour fixer des loyers «justes». Il est uniquement destiné à identifier les prétentions nettement abusives en matière de loyer et à le faire au moyen d'un instrument relativement simple.

Pour toutes ces raisons, l'approche envisagée au sujet de la méthode des loyers comparatifs est pragmatique. Celle-ci sera précisée lorsque le Parlement aura pris une décision de principe quant à son introduction et sera mise en œuvre en collaboration avec le groupe d'experts permanent prévu par la loi. Il s'agira de régler principalement des questions techniques liées à la base de données, aux exigences du modèle et aux modalités pratiques de la procédure de contestation. Néanmoins, afin de faciliter la décision concernant l'opportunité d'introduire le système des loyers comparatifs, plusieurs garde-fous sont déjà prévus au niveau de la loi, conformément à un souhait émis lors de la procédure de consultation.

La fixation de la fourchette des loyers admissibles évoquée plus haut est l'un de ces garde-fous. En outre, l'examen du caractère abusif des loyers étant limité aux loyers initiaux, la loi prévoit que, pour la comparaison, seuls seront utilisés les loyers des logements dont la conclusion du bail ne remonte pas à plus de cinq ans avant la date d'établissement du relevé statistique, qui doit être actualisé chaque trimestre. La saisie prendra en compte les loyers nets effectivement versés à la date du relevé. La limitation à cinq ans garantit, d'une part, une certaine actualité avec le marché et, d'autre part, une alimentation suffisante de la base de données en période d'activité

de déménagement moins importante. Pour des raisons financières notamment, proposition est faite d'appliquer les modèles existants et de centraliser leurs résultats pour calculer les loyers comparatifs et le seuil d'abus. Les modèles doivent être élaborés sur la base des acquis scientifiques les plus récents et être compréhensibles. A cet effet, le Conseil fédéral édictera, au niveau de l'ordonnance, des dispositions appropriées concernant notamment les modèles utilisés, leur structure, leur fiabilité et l'assurance qualité à leur appliquer. Il reste encore à examiner les catégories de logements et les groupes de propriétaires qui seront finalement intégrés dans la base de données. Deux solutions sont en principe envisageables: il serait possible soit d'effectuer un relevé supplémentaire auprès des groupes de prestataires qui n'ont pas été impliqués dans le cadre des bases de données existantes, soit de calculer périodiquement des facteurs de correction, en se fondant sur les relevés existants ou nouveaux, qui seront ensuite intégrés dans les modèles. Les études révèlent que les loyers des logements des propriétaires privés, par exemple, sont en moyenne légèrement plus élevés que ceux des bailleurs institutionnels. Les logements subventionnés de tous types et les logements des bailleurs d'utilité publique et des collectivités publiques en seront exclus, dans la mesure où ceux-ci font usage de leur droit à l'application du principe de la répercussion des coûts, qui les fait évoluer dans un segment de marché bénéficiant d'un régime spécial.

Quant à la mise à disposition des modèles comparatifs, question qui a suscité des critiques lors de la procédure de consultation, le projet de loi prévoit de la limiter aux seules autorités chargées d'examiner les contestations de loyers initiaux. Aujourd'hui, grâce aux aperçus des marchés disponibles sur internet¹⁷, les parties contractantes peuvent facilement disposer d'informations sur la structure des prix locaux pour certains types ou situations de logements. Les locataires peuvent ainsi évaluer l'opportunité et les chances de succès d'une contestation portant sur un loyer initial. Il convient de remarquer que l'estimation du loyer admissible par une des parties contractantes ne saurait remplacer son examen par l'autorité compétente et le tribunal, examen qui, selon la situation, pourrait diverger.

Rappelons que le modèle de loyer comparatif n'est pas un système de référence, mais uniquement un instrument pour constater les abus. Mis à part le fait que cet instrument est jugé par certains milieux comme une directive de l'Etat en matière de loyers et, par d'autres, comme une invitation à maximiser ces derniers, les défenseurs du principe de transparence ne réalisent pas que l'utilisation d'un tel modèle exige des connaissances particulières et des informations spécifiques sur la manière de prendre en compte les caractéristiques des logements et de leur situation dans le calcul des loyers comparatifs. L'idée selon laquelle tout un chacun pourrait simplement presser sur un bouton pour consulter le loyer admissible pour l'appartement qu'il occupe n'est guère réaliste. Il s'agit donc de déterminer s'il faut confier l'application du modèle à tous les organes de conciliation, auxquels une formation ad hoc aura été dispensée, ou prévoir une unité centrale chargée de traiter les requêtes et de communiquer le seuil d'abus aux organes de conciliation. Au vu du nombre relativement faible des contestations du loyer initial, il semble recommandé de commencer par mettre en place une solution centralisée, quitte à envisager de donner par la suite un accès aux organes de conciliation qui seraient confrontés à une multiplication des cas de contestation.

¹⁷ Internet est aujourd'hui le principal canal pour la recherche d'appartements, cf. Wüest & Partner, Monitoring 2009, édition d'automne, p. 44 ss.

En bref, les modèles hédoniques prévus pour déterminer les loyers abusifs sont adéquats. Eu égard au temps et aux ressources financières exigés par les travaux de finition, leur élaboration définitive n'aura lieu que lorsque le Parlement se sera prononcé sur la question de principe. Les études préliminaires menées à ce jour permettront de faire progresser rapidement les travaux.

2.1.4 Adaptation de loyer et contestation du loyer

Le passage au loyer indexé et l'introduction des loyers comparatifs induisent un véritable changement de système. Si les parties contractantes n'ont pas opté pour un autre modèle d'adaptation des loyers prévu par la loi, le loyer sera désormais basé sur l'évolution de l'indice directeur.

Les majorations de loyer ne pourront pas dépasser l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, coûts du logement et de l'énergie non inclus (indice directeur). Le loyer pourra être adapté à hauteur de 100 % au maximum par rapport à l'augmentation intervenue depuis le début du bail ou la dernière adaptation, et une hausse ne pourra intervenir qu'une fois par année au maximum. Si l'indice diminue, le loyer devra être abaissé en conséquence. Si le renchérissement annuel moyen dépasse 5 % durant deux années consécutives, le Conseil fédéral ordonnera une réduction appropriée du taux de report admissible en tenant compte des facteurs économiques, en particulier de l'évolution des salaires.

Mis à part les loyers indexés, le modèle d'adaptation principal, il existe aussi les loyers échelonnés et, pour les locaux commerciaux, les loyers basés sur le chiffre d'affaires, ces derniers apparaissant désormais explicitement dans la loi. Les augmentations de loyer motivées par des prestations supplémentaires du bailleur continueront à être admises selon les règles du droit en vigueur. Toutefois, il ne sera pas possible de procéder à une augmentation de loyer durant l'année suivant le début de bail, à moins que celle-ci n'ait été prévue par écrit au moment de la conclusion du contrat. Il sera toujours possible de notifier des adaptations de loyer conformes aux recommandations d'un contrat-cadre.

Si le bailleur n'épuise pas le montant admissible prévu pour une augmentation de loyer par les règles légales ou contractuelles, il a, en principe, la possibilité d'émettre une réserve, comme dans le droit actuel. Par contre, il ne peut pas le faire lors de la conclusion du contrat, étant donné que le loyer comparatif n'est évalué qu'en cas de contestation du loyer. Comme dans le droit en vigueur, les exigences formelles concernant les réserves doivent être réglées dans les dispositions d'exécution.

Contrairement au droit en vigueur, un changement de propriétaire ne permettra plus d'augmenter les loyers.

Les bailleurs de logements d'utilité publique et les collectivités publiques pourront continuer à fixer et à adapter les loyers des locaux d'habitation en fonction des coûts effectifs. Le Conseil fédéral édictera les dispositions d'exécution nécessaires.

Comme dans le droit actuel, le locataire pourra contester une hausse de loyer qu'il juge abusive devant l'autorité de conciliation dans les 30 jours suivant la date à laquelle elle lui a été notifiée. Il pourra de surcroît demander une diminution du loyer s'il a droit à une réduction découlant d'une baisse de l'indice ou d'un autre

2.2.2

Protection contre les loyers abusifs ou d'autres prétentions abusives du bailleur en matière de baux d'habitations et de locaux commerciaux

Art. 269 Loyers initiaux abusifs; locaux d'habitation; principes

Al. 1

Selon le droit actuel, le caractère abusif d'un loyer initial est établi à la lumière d'un examen du rendement ou d'une comparaison avec les loyers usuels dans la localité ou le quartier. Désormais, ces instruments sont remplacés par le critère de dépassement d'une fourchette de loyers comparables; en d'autres termes, l'examen du caractère abusif d'un loyer initial est fondé sur le loyer comparatif, l'estimation du loyer initial déterminant d'un objet étant établie à partir des valeurs de logements comparables.

Al. 2

Comme indiqué au ch. 2.1.3, la valeur moyenne et la fourchette déterminante des loyers d'objets comparables seront calculées à l'aide de modèles dits hédoniques. Ceux-ci sont utilisés dans l'ensemble du pays depuis plusieurs années. La fourchette déterminante comprenant 90 % des loyers, 5 % se situent au-dessus et 5 % au-dessous d'elle. Sont jugés abusifs les loyers qui se situent dans les 5 % au-dessus de la fourchette déterminante.

Al. 3

Pour que les bases de données permettant l'établissement des modèles de loyers soient aussi complètes que possible, il est nécessaire de connaître non seulement précisément le prix du loyer, mais aussi les caractéristiques de l'objet et de sa situation. Cette disposition fixe les critères de comparaison déterminants, à savoir la situation, la surface, l'état, la période de construction et l'équipement des locaux. La liste n'est pas exhaustive, certes, mais elle inclut les principaux facteurs de formation du prix. Au fil du temps, il est possible que de nouveaux facteurs s'imposent ou que l'impact des facteurs existants se modifie. Il paraît raisonnable de penser que l'on accordera toujours plus d'importance à des critères comme la vue offerte par le logement ou les nuisances sonores, ce qui se manifestera sur le prix et l'attrait de l'objet.

Art. 269a Etablissement de la fourchette

Al. 1

Cette disposition précise que la fourchette est établie sur la base de relevés de loyers réalisés selon des méthodes scientifiques reconnues.

Al. 2

Etant donné que l'on examinera uniquement le caractère potentiellement abusif des loyers initiaux, ne seront retenus que les baux conclus au cours des cinq dernières années et en cours au moment du calcul du modèle de loyer (let a). En raison de ce qui précède au ch. 2.1.3, les loyers des logements des collectivités publiques et des maîtres d'ouvrage utilisés publics basés sur le principe des frais effectifs selon l'art. 269g ne sont pas pris en considération (let. b).

Al. 3

La disposition stipule que l'échantillon est l'objet d'une actualisation trimestrielle. De la sorte, le calcul tiendra compte des loyers effectivement payés et non des loyers fixés au moment de la conclusion du bail.

Al. 4

La marge de manœuvre, sur le plan de la mise en œuvre, est considérable. Pour éviter que le loyer comparatif déterminant ne devienne l'objet de nombreuses controverses, les modalités d'application ne seront pas fixées par les parties et la pratique des tribunaux, mais par le droit, notamment par voie d'ordonnance du Conseil fédéral. Etant donné que cette dernière sera également constitutive de droits, la délégation générale de compétence législative prévue à l'art. 253a, al. 3, ne suffit pas, raison pour laquelle il convient de créer une norme de délégation explicite.

Comme indiqué précédemment, le loyer comparatif est déterminé sur la base de modèles hédoniques et des bases de données qu'ils requièrent. Le développement d'un modèle foncièrement nouveau demande du temps et coûte cher. Il est possible, pour éviter de développer un nouveau modèle, de recourir à des modèles existants qui satisfont aux exigences fixées pour procéder à la comparaison des loyers. La moyenne de plusieurs modèles sera déterminante. Les principes seront fixés dans l'ordonnance du Conseil fédéral.

Al. 5

Afin de donner une large assise à cet instrument, seront associés à l'élaboration et à l'examen des modèles de loyer comparatif, outre les organisations de locataires et de bailleurs, d'autres organisations habituées à appliquer les dispositions régissant le droit du bail ainsi que des instances spécialisées, notamment des services statistiques et des instituts universitaires.

Al. 6

Certaines villes (Bâle, Genève, Zurich) disposent de statistiques détaillées sur les loyers. Si ces statistiques locales et régionales et les modèles de loyers établis à partir d'elles répondent aux exigences et critères légaux, le DFE peut les reconnaître, si demande en est faite. Par contre, des statistiques brutes ne sont pas suffisantes, étant donné qu'elles ne garantissent normalement pas l'équivalence entre les objets recensés.

Al. 7

Pour les raisons évoquées au ch. 2.1.3, le système de loyer comparatif sera à la disposition des seules autorités compétentes chargées de l'examen des contestations du loyer initial.

Art. 269b Locaux commerciaux

Al. 1

Il serait trop fastidieux de développer un modèle identique pour les locaux commerciaux. Vu la destination très diverse des objets loués dans ce domaine (services, artisanat, commerce, industrie, etc.), le marché est très segmenté. Par ailleurs, l'équipement intérieur des locaux commerciaux varie considérablement d'une branche à l'autre et comporte souvent des aménagements spéciaux qui influent sur l'évaluation de l'objet. C'est pourquoi on a renoncé à déterminer, pour les locaux

commerciaux, des loyers comparatifs au moyen de modèles hédoniques; en lieu et place, la loi se réfère au cadre des loyers usuels.

Al. 2

Le système actuel fondé sur les loyers usuels dans la localité ou dans le quartier a été conservé et assoupli: par rapport à la pratique actuelle des tribunaux, les limites de loyers usuels dans la localité ou dans le quartier seront établies à l'aide de trois objets comparables, au lieu de cinq. Par ailleurs, en l'absence d'un nombre suffisant d'objets comparables, les loyers usuels dans la branche seront pris en considération. Les modalités seront réglées par voie d'ordonnance.

Art. 269c Adaptation du loyer en cours de bail; principes

Le projet énumère de manière exhaustive les motifs d'augmentation admissibles. La systématique est donc différente de celle du droit en vigueur. L'art. 269a actuel prévoit un catalogue de cas pour lesquels des motifs d'augmentation de loyer ne sont en règle générale pas abusifs. Par souci de simplicité et de transparence, le projet décrit directement et de manière exhaustive les motifs d'augmentation admissibles. Les hausses de loyers fondées sur le prix d'achat payé ne sont expressément pas incluses dans cette liste, étant donné qu'à l'exception des prestations supplémentaires, la fixation du loyer n'est plus effectuée sur la base de l'évolution des coûts. Un changement de propriétaire ne suffit donc plus à justifier une hausse de loyer. D'une manière générale, il n'est plus possible de procéder à une adaptation périodique de loyer selon des critères absolus.

Des augmentations de loyer peuvent être motivées par l'évolution de l'indice des prix à la consommation conformément à l'art. 269d ou par des prestations supplémentaires de la part du bailleur. Ce dernier peut faire valoir ces motifs même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une convention préalable. La possibilité, inscrite dans le droit actuel, de prévoir un plan de paiement particulier pour le loyer est supprimée. Cette disposition n'a jamais eu beaucoup d'importance dans la pratique.

La *let. a* inscrit dans la loi le principe d'indexation du loyer, appelé à devenir désormais le «modèle standard» et qui se voit concrétisé à l'art. 269d. Il est prescrit que l'indice des prix à la consommation décrit au ch. 2.1.1 (indice directeur), duquel les coûts du logement et de l'énergie sont exclus, est déterminant pour les adaptations de loyer. A l'avenir, l'indice directeur pourra être publié directement par l'Office fédéral de la statistique.

Les *let. b et c* mentionnent deux autres possibilités d'augmentation devant toutefois être convenues contractuellement. Il s'agit du loyer échelonné et du loyer basé sur le chiffre d'affaires. Dans le second cas, qui concerne les locaux commerciaux, la totalité ou une partie seulement du loyer peut dépendre du chiffre d'affaires. Le locataire a alors l'obligation de permettre au bailleur d'examiner son chiffre d'affaires.

La *let. d* règle le cas particulier d'une évolution de loyer qui peut également correspondre aux recommandations d'un contrat-cadre suite à une convention contractuelle ou en raison de la loi, si les recommandations pour un territoire défini ont force obligatoire en vertu de la loi fédérale du 23 juin 1995 sur les contrats-cadres de baux à loyer et leur déclaration de force obligatoire générale¹⁹.

¹⁹ RS 221.213.15

La *let. e* renforce la disposition actuelle selon laquelle des prestations supplémentaires du bailleur justifient des augmentations de loyer. Comme dans le droit actuel, il sera possible d'émettre des réserves en cas d'adaptation de loyer lorsque la hausse de loyer n'épuise pas entièrement le potentiel d'augmentation admissible, à condition toutefois que le locataire en ait été dûment avisé. Les détails seront réglés dans l'ordonnance d'exécution.

Art. 269d Adaptation à l'indice directeur

Sauf convention contraire, les loyers peuvent être adaptés à l'indice directeur.

Al. 1

Une augmentation de loyer motivée par l'adaptation à l'indice directeur ne peut survenir que lorsque l'indice actualisé est plus élevé que l'indice de base valable pour le bail. Le modèle d'indexation proposé prévoit un report de 100 % au maximum de l'évolution de l'indice directeur.

Al. 2

Cette disposition précise que le bailleur doit abaisser le loyer dans la mesure où le niveau de l'indice a lui aussi baissé depuis le début du bail ou la dernière adaptation de loyer. Elle correspond à celle en vigueur dans le droit actuel, selon laquelle le loyer doit être réduit en proportion d'une éventuelle baisse du taux hypothécaire (art. 13, al. 1, OBLF) ou de l'indice des prix à la consommation dans le cas d'un loyer indexé (art. 17, al. 2, OBLF). Contrairement à l'augmentation, la baisse de loyer est une prescription légale contraignante. Si le bailleur ne la respecte pas, le locataire peut demander une réduction de loyer.

De nouveau, c'est la comparaison entre l'indice de base et le niveau de l'indice convenu contractuellement par les parties qui est déterminante pour l'appréciation d'une demande de réduction de loyer ou, en l'absence d'une telle convention, le niveau de l'indice actualisé après une ou plusieurs années depuis le début du bail.

Al. 3

Le niveau de l'indice au moment du début du bail, c'est-à-dire le dernier indice publié avant ce moment, est l'indice de base qui servira de base de calcul à la première adaptation de loyer. Il n'est pas possible de convenir d'un niveau précédent (généralement plus bas) de l'indice des prix à la consommation comme base de calcul. Un contrat de bail conclu avec un nouveau locataire qui accepte de reprendre le contrat de bail aux mêmes conditions et au même niveau d'indice que l'ancien locataire constitue une exception à cet égard.

Par la suite, les augmentations de loyer sont calculées à partir du dernier niveau de l'indice pris en compte.

Al. 4

Il convient de remarquer que l'indexation du loyer devient désormais la principale méthode d'adaptation prévue par la loi. En revanche, dans le droit actuel, elle est une modalité d'adaptation particulière qui doit toujours faire l'objet d'une convention contractuelle. De ce fait, moins de règles seront nécessaires pour régir l'indexation du loyer selon le nouveau droit.

Il y a lieu de penser que, sous le nouveau droit également, les points les plus importants feront l'objet d'une réglementation contractuelle dans la plupart des cas. La définition du niveau de l'indice déterminant pour les adaptations de loyer en sera un. Les parties pourront convenir, par exemple, de retenir le niveau de l'indice au mois d'octobre, la comparaison entre le niveau du dernier indice valable pour le bail et celui de l'indice du mois d'octobre de l'année en cours déterminant dans quelle mesure il existe une possibilité d'adaptation de loyer. Cette possibilité permettra à un bailleur d'harmoniser les baux de tous ses locataires et de leur signifier à tous une adaptation de loyer au même moment.

Si, pour une raison quelconque, le niveau d'indice déterminant n'a pas été convenu, la disposition de l'al. 4 s'applique. Elle restreint les possibilités d'adaptation du loyer à une périodicité d'une année complète (douze mois) de l'indice déterminant à compter du début du bail. On empêche ainsi en particulier que des fluctuations mensuelles dues aux variations saisonnières du niveau de l'indice n'entraînent des fluctuations indésirables des loyers et un surcroît de travail administratif.

Le calcul de l'adaptation du loyer sur la base de la clause d'indexation est une pratique déjà établie aujourd'hui. Le nouveau loyer sera calculé comme suit: le loyer en vigueur jusque-là sera multiplié par le nouvel indice et le résultat sera divisé par l'indice de référence au moment du début du bail ou de la dernière adaptation de loyer.

Le propriétaire a la possibilité de ne pas adapter le loyer au niveau de l'indice admissible et de se fonder sur le niveau de l'indice d'une année civile précédente. Il peut aussi se fonder sur le niveau le plus récent de l'indice et utiliser la marge de manœuvre qui en résulte pour ne procéder, par exemple, qu'à une adaptation de loyer de 50 au lieu de 100 %. Il faudrait théoriquement prévoir une réserve si le renchérissement n'est pas intégralement compensé, ce qui est en contradiction avec l'objectif de simplification du droit du bail. Or il n'est ni nécessaire ni conseillé de procéder à un calcul compliqué de réserves vu que le bailleur peut toujours rattraper par la suite la différence par rapport à l'indice le plus récent s'il a retenu le niveau de l'indice d'une année civile précédente.

Al. 5

Il sera possible de procéder à une augmentation de loyer une fois par an uniquement si l'adaptation est effectuée sur la base de l'indice directeur. Cette restriction est contraignante et ne peut pas être modifiée par une convention entre les parties.

Par ailleurs, le propriétaire est libre de procéder ou non à cette adaptation annuelle au niveau actualisé de l'indice directeur. S'il y renonce, il n'y perd rien car il aura la possibilité d'effectuer un rattrapage plus substantiel par la suite.

Al. 6

Cette disposition règle le cas d'une inflation élevée. Dans un tel cas de figure, le désendettement réel profite au propriétaire. Qui plus est, on assiste souvent à un effet de surindexation dans la mesure où les recettes générées par les loyers augmentent plus rapidement que les coûts. Pour ces raisons, il est prévu que le Conseil fédéral ordonne une réduction du taux de report lorsque l'augmentation moyenne de l'indice directeur dépasse 5 % durant deux années consécutives. Il devra tenir compte des facteurs économiques. A cet égard, la loi mentionne expressément l'évolution des salaires.

Art. 269e Loyers échelonnés

La réglementation en vigueur ayant donné satisfaction, elle a été reprise telle quelle. On peut supposer que les bailleurs de nouveaux logements recourront davantage à l'échelonnement des loyers pour abaisser, au départ, les loyers vu que, dans le cadre des loyers comparatifs, les possibilités de réserve par rapport à une augmentation de loyer sont exclues lors de la conclusion d'un nouveau bail en raison de la nature du système.

Art. 269f (nouveau) IV. Prestations supplémentaires du bailleur

Al. 1

Désormais, la possibilité d'adapter le loyer au motif de prestations supplémentaires du bailleur est réglée au niveau de la loi (actuellement, art. 14 OBLF). En vertu de la modification du 27 novembre 2007 de l'OBLF, les améliorations énergétiques sont elles aussi considérées comme des prestations supplémentaires (art. 14 OBLF). Le taux hypothécaire de référence défini à l'art. 12a OBLF reste le taux applicable aux prestations supplémentaires. C'est le dernier motif absolu d'adaptation de loyer conservé dans le nouveau droit. Les autres motifs d'adaptation prévus dans la loi sont relatifs, c'est-à-dire qu'ils se réfèrent toujours à la précédente adaptation de loyer.

Al. 2

Cette disposition vise à éviter que les locataires ne se voient signifier peu après l'entrée en vigueur du bail une augmentation de loyer inattendue en raison de travaux entraînant une plus-value. L'al. 2 rend par conséquent impossible toute augmentation au motif d'améliorations entraînant une plus-value dans l'année qui suit le début du bail, à moins que le bailleur ne l'ait notifiée par écrit au moment de la conclusion du bail. Il est dans la nature des choses que la future augmentation de loyer ne puisse généralement pas encore être chiffrée exactement au moment de la conclusion du bail.

Art. 269g (nouveau) C. Bailleurs de logements d'utilité publique

Les bailleurs de logements d'utilité publique et les collectivités publiques fixent en général le loyer en se fondant sur les coûts effectifs, sur lesquels l'évolution du taux hypothécaire influe directement. L'art. 269g tient compte de cette particularité, dans la mesure où il dispose que si les parties en conviennent ainsi, le loyer ne sera pas indexé, mais basé sur les coûts. Le Conseil fédéral règle l'établissement des coûts.

Art. 269h (nouveau) D. Modifications unilatérales du contrat par le bailleur

Cet article reprend pour l'essentiel le contenu matériel de l'art. 269d du droit en vigueur sur les augmentations de loyer et les autres modifications unilatérales du contrat par le bailleur. Le nouveau libellé est cependant plus clair et les augmentations de loyer sont rattachées à la notion de modification unilatérale du contrat. Les adaptations matérielles se limitent à l'agrément de la formule de modification du bail, à la reproduction par des moyens mécaniques de la signature (fac-similé) dans le cas d'une augmentation de loyer ou d'une adaptation du montant des acomptes pour frais accessoires et à la non-obligation d'utiliser une formule officielle pour

notifier une augmentation de loyer dans le cas d'un loyer échelonné ou d'un loyer basé sur le chiffre d'affaires.

Al. 1

Conformément au droit en vigueur le bailleur pourra modifier le bail au détriment du locataire, notamment en augmentant le loyer, en diminuant ses prestations ou en instituant des frais accessoires nouveaux.

Al. 2

A l'instar du droit actuel, le nouveau droit prévoit que la modification peut prendre effet au prochain terme de résiliation. La disposition précise en outre qu'il en va de même à la date d'expiration du bail fixée dans le contrat et au terme convenu dans le cas d'un loyer échelonné ou fixé en fonction du chiffre d'affaires.

La let. c dispose par ailleurs que, pour les baux conclus pour deux ans au minimum, une augmentation de loyer fondée sur la hausse de l'indice directeur peut être annoncée moyennant un préavis de trois mois au minimum pour le début d'un mois, sans devoir attendre le prochain terme de résiliation possible. Cette disposition permet de lier, sous le nouveau droit, la sécurité offerte par des contrats de bail à long terme à la possibilité d'une adaptation annuelle de loyer.

Il s'agit en l'espèce d'une dérogation au principe de droit privé selon lequel une partie peut résilier un contrat si l'autre partie le modifie de manière unilatérale. Par contre, pour les baux à durée déterminée de moins de deux ans, cette dérogation n'est pas nécessaire du fait que le loyer ne peut être adapté qu'une fois par an et, qu'en plus, il convient de respecter un délai minimal pour la notification.

Al. 3

Les augmentations de loyer et autres modifications unilatérales du contrat doivent être notifiées et motivées au moyen d'une formule agréée. Selon le droit actuel, la formule doit être agréée par l'autorité cantonale compétente. Comme c'est également le cas pour la formule destinée à communiquer la résiliation du bail, l'agrément doit être demandé dans chaque canton. Cette compétence sera transférée également pour la communication de hausses de loyer et d'autres modifications unilatérales du bailleur à l'autorité administrative compétente de la Confédération. Cela dans un souci de simplification de la procédure et d'harmonisation de la pratique, qui profitera notamment aux bailleurs qui disposent d'objets dans plusieurs cantons et qui ne seront plus obligés de solliciter l'agrément de plusieurs autorités cantonales pour la même formule.

Al. 4

L'abandon de la signature autographe pour notifier une augmentation de loyer ou une adaptation du montant des acomptes pour frais accessoires répond à une demande faite à maintes reprises, notamment par le biais d'interventions parlementaires. En ce qui concerne les augmentations de loyer et les adaptations d'acomptes, l'al. 4, let. c, reconnaît la validité de la signature par un moyen de reproduction mécanique au même titre qu'une signature autographe. Cette disposition permettra à des régies immobilières disposant d'un grand nombre d'immeubles d'apposer une signature fac-similé aux formules utilisées pour ces adaptations, ce qui diminuera considérablement le travail administratif sans affaiblir la position juridique du locataire. Cette possibilité est expressément limitée aux adaptations de loyer et de mon-

tant d'acomptes pour frais accessoires. La signature autographe continue à être exigée pour d'autres modifications unilatérales du contrat, étant donné que celles-ci s'appliquent en général à des cas particuliers et nécessitent, par conséquent, le recours à une procédure différente de celle d'une adaptation habituelle de loyers à grande échelle. De plus, de telles modifications unilatérales du contrat de bail peuvent avoir des conséquences importantes pour le locataire et équivaloir, dans les faits, à une résiliation si, par exemple, le locataire est placé dans l'impossibilité de prolonger le bail aux nouvelles conditions.

Al. 5

En cas d'échelonnement du loyer ou de loyer basé sur le chiffre d'affaires, une notification au moyen d'une formule officielle n'est pas nécessaire, étant donné que les parties ont déjà fixé par écrit dans le contrat de bail le montant de l'augmentation dans le premier cas, et, dans le second, les modalités de calcul du loyer par rapport au chiffre d'affaires. Par conséquent, si une augmentation de loyer a été prévue dans le cadre d'un échelonnement convenu, une communication écrite de la part du bailleur est suffisante.

Art. 270 E. Contestation du loyer I. Demande de diminution du loyer 1. Loyer initial

La réglementation actuelle des conditions formelles pour une demande de diminution de loyer est reprise telle quelle. Il a toutefois fallu procéder à une adaptation rédactionnelle, les renvois portant désormais sur les art. 269 ainsi que 269*b*.

Conformément au droit en vigueur, le loyer initial ne pourra être contesté que si le locataire a été contraint de conclure le bail par nécessité personnelle ou familiale ou en raison de la situation sur le marché local du logement, ou si le bailleur a sensiblement augmenté le loyer initial pour le même objet par rapport au loyer précédent.

Art. 270a 2. En cours de bail

L'art. 270*a* a été revu sans changement quant au fond. Le locataire peut demander la diminution du montant du loyer lorsqu'il a droit à une réduction du loyer en vertu de l'art. 269*c* et que le bailleur la lui refuse en dépit de ses obligations légales contractuelles.

Si la diminution découle de l'évolution de l'inflation, la condition matérielle à la réduction de loyer en vertu de l'art. 269*d* est donnée par la diminution du niveau de l'indice actualisé par rapport à l'indice de base.

Dans le cas de locaux commerciaux dont le loyer est basé sur le chiffre d'affaires, une demande de réduction peut être effectuée lorsque le chiffre d'affaires a diminué et que le bailleur a omis de diminuer le loyer en conséquence. Enfin, il est également possible de demander une diminution si le loyer suit les règles d'un contrat-cadre de bail et que celles-ci ne sont pas ou plus respectées. Le moment déterminant pour une adaptation est fixé à l'art. 269*h*, al. 2.

Art. 270b, al. 1 II. Contestation des modifications unilatérales du contrat

Du fait que les augmentations de loyer sont englobées dans la notion de modification unilatérale du contrat par le bailleur (art. 269*h*), la disposition peut désormais tenir dans un seul alinéa. Il a fallu par ailleurs adapter le titre marginal en conséquence.

Art. 270c III. Contestation des loyers indexés

Les dispositions dont il a été question plus haut concernant l'adaptation à l'indice directeur et la contestation des modifications unilatérales du contrat par le bailleur rendent superflu l'art. 270*c* du droit actuel, de sorte que ce dernier peut être abrogé.

Art. 298 Forme du congé pour les habitations et les locaux commerciaux

En accord avec l'art. 266*l*, applicable aux loyers, la compétence pour l'agrément de la formule destinée à la communication de la résiliation du bail est également transmise à l'autorité administrative compétente de la Confédération.

2.2.3 **Dispositions transitoires de la modification du titre huitième**

Le passage, pour les baux en cours, à l'indexation du loyer avec des taux hypothécaires aussi bas qu'actuellement s'avérerait désavantageux pour les propriétaires en l'absence de changement de locataires. A l'inverse, si le passage au système d'indexation s'effectuait dans une période de taux hypothécaires élevés, les locataires seraient défavorisés. Par conséquent, il serait idéal, pour assurer un changement de système aussi équilibré que possible pour les parties, de se fonder sur un taux hypothécaire moyen à long terme. Toutefois, en ce qui concerne le meilleur moment pour passer à l'indexation, l'évolution passée des taux d'intérêt est moins importante que l'évolution à venir des taux et du renchérissement. Si l'autorité monétaire centrale réussit à maintenir l'inflation et, partant, les taux d'intérêt, à un niveau peu élevé, le passage à l'indexation du loyer ne posera pas trop de problèmes. Peu importe par quel bout on empoigne le problème, le passage du loyer basé sur les coûts à l'indexation du loyer implique un profond changement de système et, dans un tel cas, il y a toujours des «gagnants» et des «perdants» à court terme. La situation économique profitera inévitablement un peu plus à l'une des parties qu'à l'autre, qu'il s'agisse des locataires ou des propriétaires. Dès lors, il serait utopique d'espérer une solution absolument équilibrée pour toutes les parties, et cela même en mettant en place des mécanismes régulateurs très sophistiqués. C'est pourquoi le présent projet est fondé sur une approche pragmatique. En principe, l'indexation sera appliquée à tous les loyers au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit. Tant que les taux hypothécaires ne franchissent pas un seuil moyen historiquement acceptable, les propriétaires pourront procéder pendant une phase transitoire de cinq ans à l'adaptation des contrats qui ont débuté avant l'entrée en vigueur du droit et pour lesquels des augmentations de loyer sont encore possibles au vu de l'augmentation des coûts, et choisir eux-mêmes, dans le cadre de ces valeurs de référence, le moment du passage au nouveau régime des loyers. A l'inverse, les locataires pourront faire valoir des demandes de réduction selon l'ancien droit et se défendre contre les hausses de loyer abusives par le biais des procédures de contestation et de demande de diminution de loyer prévues dans l'ancien droit.

Art. 1

Al. 1

Tous les baux de logements et de locaux commerciaux sont soumis au nouveau droit sous réserve des dispositions qui suivent.

Al. 2

Cette disposition fixe la hauteur du taux de référence déterminant à 4,5 % (art. 12a OBLF). Tant que cette valeur n'est pas atteinte, les adaptations de loyer des baux ayant débuté avant l'entrée en vigueur du nouveau droit pourront être encore effectuées selon la réglementation actuelle. Comme déjà mentionné, ce taux d'intérêt correspond à une valeur de référence moyenne à long terme dans le passé.

Toutefois, la possibilité de choix des bailleurs est limitée dans le temps. L'al. 2 sera applicable cinq ans au plus après l'entrée en vigueur de la présente modification. Une fois cette phase transitoire écoulée, l'application des règles d'adaptation au nouveau droit aura force d'obligation indépendamment du taux hypothécaire du moment. Le fait de limiter la période transitoire à cinq ans permet de réduire à une durée acceptable la coexistence de deux droits différents en matière d'adaptations de loyer. La part des baux régis par l'ancien droit diminuera automatiquement en raison des changements de locataires.

Al. 3

Tant qu'il n'y aura pas eu d'adaptation de loyer en vertu du nouveau droit, le locataire pourra faire valoir une demande de diminution de loyer selon l'ancien droit. Cette disposition permet de garantir que les locataires pourront continuer à faire valoir ce droit soit en s'opposant selon le droit en vigueur à une augmentation de loyer, soit en formulant une demande de réduction avant que ne prenne effet la première adaptation de loyer selon le nouveau droit. Dans un tel cas de figure, il sera possible que les motifs d'adaptations des deux parties selon l'ancien droit et le nouveau s'opposent.

Une fois que le loyer aura été adapté selon le nouveau droit, les adaptations suivantes seront elles aussi régies par ce droit.

Art. 2

L'al. 1 précise que les augmentations de loyer notifiées avant l'entrée en vigueur de la modification, mais prenant effet à une date ultérieure sont régies par l'ancien droit.

L'al. 2 prévoit par analogie que les demandes de réduction de loyer présentées avant l'entrée en vigueur de la modification, mais qui doivent prendre effet à une date ultérieure, sont elles aussi régies par l'ancien droit.

Art. 3

Cette disposition précise que, pour les baux en cours, une adaptation de loyer en vertu du nouveau droit sera effectuée sur la base du niveau de l'indice en vigueur au moment de la modification de la loi ou de la dernière adaptation effectuée lors de la phase transitoire selon le droit actuel. Il s'agit d'exclure explicitement toute adaptation rétroactive à un niveau d'indice antérieur, vu qu'il est possible de faire valoir pendant cette période tous les motifs d'augmentation prévus dans le droit en vigueur.

Art. 4

Selon le droit actuel, les baux à loyer indexé sont conclus pour au moins cinq ans. Pour les loyers échelonnés, la durée minimale reste fixée à trois ans, comme dans l'ancien droit. Dans les deux cas, le loyer initial étant fixé dans la perspective d'un bail de longue durée, la convention conclue entre les deux parties doit être protégée. C'est pourquoi les dispositions transitoires prévoient que le droit actuel s'applique jusqu'à l'expiration de la durée de bail fixée dans le contrat ou de la première durée minimale du bail lorsqu'un droit d'option prévoyant son renouvellement a été convenu. Ensuite, seul le nouveau droit sera applicable.

Art. 5

Afin d'assurer la garantie des droits acquis des deux parties en ce qui concerne l'application des dispositions de protection, le critère relatif à la taille du logement défini dans le droit actuel reste valable pour les baux ayant débuté avant l'entrée en vigueur du nouveau droit. A titre d'exemple, si le locataire a conclu un bail portant sur un logement de quatre pièces, luxueusement équipé et de plus de 150 m² de surface nette habitable, la protection garantie par l'ancien droit continue à être applicable. A l'inverse, les dispositions sur la protection contre les loyers abusifs ne s'appliquent pas en l'espèce, après comme avant, dans le cas d'un logement de luxe de six pièces mais de moins de 150 m².

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

L'effort financier exigé découle de l'application du nouvel art. 269. L'élaboration et le fonctionnement du modèle de loyer comparatif impliquent des frais qui devraient s'élever à quelques centaines de milliers de francs durant la période précédant l'introduction du modèle et ensuite, après l'élaboration définitive et l'application de celui-ci, entre 200 000 et 500 000 francs par an destinés à couvrir les coûts de personnel et les dépenses de matériel. Ces moyens ne sont pas inscrits au budget et ne figurent pas au plan financier.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La présente modification n'implique aucune charge supplémentaire pour les cantons et les communes. L'application du modèle de loyer comparatif nécessitera bien sûr, selon la forme qu'il prendra, une formation périodique des autorités de conciliation et des instances judiciaires. Toutefois, les frais qui en découleront seront pris en charge par la Confédération. Qui plus est, les cantons et les communes peuvent partir du principe que les nouvelles règles d'adaptation des loyers liées au système de l'indexation, qui seront plus simples, contribueront à alléger les procédures de conciliation et les procédures judiciaires. Les dépenses se réduiront aussi par le fait que l'examen du loyer selon la méthode absolue ne sera possible qu'immédiatement après la conclusion du contrat de bail et que, notamment, les calculs compliqués de rendement prévus par le droit actuel seront supprimés. Enfin, la compétence pour

l'agrément des formules étant transmis à la Confédération (art. 266l, al. 2, 269h, al. 3, 270, al. 2 et 298, al. 2), les cantons seront déchargés de cette tâche.

3.3 Conséquences économiques

Il existe plusieurs possibilités de mettre en œuvre le mandat constitutionnel concernant les mesures contre les abus dans le secteur locatif. Pour les motifs exposés au ch. 1.1.4, il est indiqué d'abandonner le droit actuel, qui donne une importance prépondérante au principe de report des coûts. Plusieurs auteurs sont favorables au changement de système et au passage aux loyers indexés²⁰. S'agissant des effets du changement de système sur les différents groupes sociaux, il faut relever que le couplage du taux hypothécaire et des loyers permet aux bailleurs de reporter sur les locataires le risque lié aux frais de capital aussi longtemps que le loyer reste inférieur au niveau du marché libre. L'indexation des loyers oblige le bailleur à supporter seul ce risque: elle doit compenser les variations des taux hypothécaires. Le risque encouru sera compensé. Ainsi, l'indexation pourrait avoir pour résultat de relever quelque peu le niveau des loyers. Du point de vue économique, il est plus judicieux que ce soit le partenaire contractuel bénéficiant d'une meilleure gestion des risques qui supporte le risque de l'intérêt. D'ordinaire, il s'agit du bailleur. Le risque se trouve alors chez la partie contractante capable d'influer sur ce critère à travers le choix du financement et d'optimiser sa gamme de placements.

Du point de vue économique, les systèmes d'indexation suscitent le scepticisme en raison du décalage temporel existant jusqu'à ce que l'équilibre du marché soit, dans le meilleur des cas, restauré. Par ailleurs, l'indexation est souvent qualifiée de foyer d'inflation. Toutefois, ce reproche est déjà formulé aujourd'hui à l'encontre du droit actuel, les augmentations des taux hypothécaires et des coûts étant généralement reportées simultanément au renchérissement. Toutefois, les vraies causes de l'inflation sont plus profondes. Une inflation qui se maintient à un taux élevé pendant des années est un phénomène exclusivement monétaire. Les réglementations des loyers n'ont pas d'influence sur l'augmentation de la masse monétaire, condition nécessaire à l'inflation des prix²¹. L'indexation des loyers, de même que la réglementation actuelle, n'influe que sur la dynamique de l'inflation à court terme, et pas sur la courbe de l'inflation elle-même. L'exclusion des loyers et des frais accessoires de la base sur laquelle reposent les adaptations au renchérissement empêche du moins tout effet de spirale.

L'indexation devrait dès lors élargir le champ d'action des autorités monétaires par rapport à la situation actuelle. La mise en lien avec les coûts de réalisation, comme c'est le cas par exemple en France avec l'indice du coût de la construction²², pourrait être une alternative par rapport au couplage aux coûts de financement tel que

²⁰ T. von Ungern-Sternberg, Bases économiques pour une loi sur la protection des locataires, cahier de recherches économiques, Université de Lausanne, Lausanne 1997; B. Schips et E. Müller, Der Schweizer Wohnungsmarkt - Ist-Zustand und alternative Lösungsvorschläge, Forschungsstelle für empirische Wirtschaftsforschung, St-Gall, août 1991.

²¹ Office fédéral des questions conjoncturelles, Teuerung bei Inlandgütern, Vorabstudie über Wohnungsmiete und Mieterschutzbestimmungen, Rapport de l'Office fédéral des questions conjoncturelles, Etude n° 14, Berne 1991.

²² B.S.S., Mietzinsbindung und Kapitalkostenüberwälzung: ein internationaler Vergleich, Bâle 1996.

prévu dans le droit actuel ou à l'indexation sur les prix à la consommation. Sur la base des expériences faites avec cette mise en lien, il paraît indiqué de privilégier l'indexation sur l'indice des prix à la consommation.

3.4 Conséquences liées à l'informatique

La fourniture des moyens informatiques nécessaires à l'application des modèles hédoniques est du ressort des prestataires. Si l'on opte pour une gestion centralisée des résultats des modèles «pooling», il serait alors nécessaire de fournir un outil approprié, car en fonction de la forme définitive de la méthode des loyers comparatifs, différentes solutions seront envisageables, avec des conséquences différentes pour les services informatiques fédéraux et extérieurs à la Confédération. L'intention qui prévaut est de se baser, autant que faire se peut, sur l'infrastructure des prestataires déjà pris en considération. Selon la décision qui sera prise au sujet de l'utilisation du système, qui donnera lieu à une solution soit centralisée soit décentralisée, le nombre d'accès par internet à mettre en place variera ainsi que la nécessité de prévoir des formations.

4 Liens avec le programme de la législation

La modification de loi proposée figure dans le message relatif au programme de législation 2007 à 2011²³.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Les modifications proposées s'inscrivent toutes dans le cadre défini par l'art. 109 Cst. et visent à lutter contre les abus dans le domaine du logement, en particulier contre les loyers abusifs. Même si l'examen des loyers sous l'angle des abus, effectué selon la méthode absolue, sera limité aux loyers initiaux par rapport au droit actuel, les locataires ne seront pas préjudiciés dans l'ensemble. Car, en contrepartie, les règles simples et transparentes régissant l'indexation permettront de réduire nettement le potentiel d'abus lors des hausses de loyer.

5.2 Délégation de compétences législatives

Des délégations de compétences législatives au Conseil fédéral allant au-delà des compétences d'exécution générales figurent dans les art. 269a, al. 4 (définition des exigences pour les modèles hédoniques de comparaison des loyers), 269d, al. 6 (réduction du taux de report maximum possible en cas de renchérissement annuel moyen supérieur à 5 % durant deux années consécutives) et 269g (dispositions d'exécution relatives au principe du loyer basé sur les coûts pour les bailleurs de logements d'utilité publique et pour les collectivités publiques).

²³ FF 2008 706

Définir les exigences posées aux modèles hédoniques est une tâche technique spécifique qu'il convient de confier au Conseil fédéral. Une augmentation moyenne supérieure à 5 % de l'indice déterminant durant deux années consécutives constituerait une situation tout à fait exceptionnelle. Il semble donc approprié, dans un tel cas, de confier au Conseil fédéral le soin de déterminer l'importance de la réduction du taux de report maximal admis en se fondant sur la variation effective de l'indice. Il ne serait guère judicieux de définir des taux précis, pour ainsi dire en réserve, dans la loi. Enfin, pour ce qui est du principe du loyer basé sur les coûts appliqué par les bailleurs de logements d'utilité publique et les collectivités publiques, il s'agit d'une matière spéciale dont les modalités ne concernent qu'une faible partie des baux à loyer, si bien qu'elles doivent être réglées au niveau de l'ordonnance, et ainsi, également fixées par le Conseil fédéral.

Dans l'ensemble, les dispositions détaillées du projet de loi donnent aux ordonnances du Conseil fédéral un cadre et une orientation qui sont toutefois suffisamment clairs.

Droit comparé

1. Introduction

Les baux à loyer ont, dans tous les pays considérés – Allemagne, France, Angleterre, Italie, Pays-Bas, Autriche, Suède, Espagne et Danemark – fait l’objet de vastes réformes législatives au cours des 30 dernières années, souvent à plusieurs reprises. Voilà qui confirme la nature politiquement délicate d’un domaine juridique en perpétuelle mutation.

La plupart des pays connaît des règles détaillées en la matière. La législation des pays examinés distingue entre location à usage d’habitation et location à usage commercial. Notamment en France, en Angleterre et en Italie le régime varie selon la date de conclusion du bail, ce qui est de nature à complexifier le tableau puisque plusieurs régimes sont simultanément applicables à la même catégorie de logements.

En *France*, le droit commun des locations à usage d’habitation est consacré par la loi sur les rapports locatifs du 6 juillet 1989, quoique divers régimes locatifs existent parallèlement; ils dérogent à la loi sur certains points et n’y sont donc soumis que partiellement: il s’agit, par exemple, des baux soumis à la loi du 1^{er} septembre 1948, ceux qui sont régis par une convention conclue en application du Code la construction et de l’habitation ainsi que les logements donnés en location à titre exceptionnel et transitoire par les collectivités locales. Les baux commerciaux sont quant à eux soumis au Code de commerce. En *Angleterre*, la plupart des contrats conclus avant le 15 janvier 1989 sont, d’après le *Rent Act 1977*, des «baux protégés» («regulated or protected tenancies»); le *Housing Act 1988* et celui de 1996 ont introduit, respectivement, les «assured tenancies» et «assured shorthold tenancies», ces importantes réformes législatives s’inscrivant dans un processus de libéralisation de la matière. Semblable évolution se rencontre en *Italie*, où la dispersion des bases légales est particulièrement accusée. Le Code civil de 1942 a été, à partir de 1978, complétée par des lois dites «spéciales»: la loi n. 392 de 1978, encore en vigueur, en tout cas pour les baux commerciaux, et partiellement remplacée, pour les baux à usage d’habitation, par la loi n. 359 de 1992 et, enfin, la loi n. 431 du 1998. En *Autriche*, c’est une loi spéciale, le *Mietrechtsgesetz*, qui régit pour l’essentiel ce domaine depuis 1981, abstraction faite des dispositions générales de l’ABGB. Elle a été complétée par la *Richtwertgesetz* de 1993, récemment modifié. L’*Allemagne* et les *Pays-Bas* semblent bien être les seuls pays dont le code civil est le principal instrument régulateur (le BGB ayant déjà été modifié à plusieurs reprises). Le législateur néerlandais a souhaité en 2003 rassembler les diverses lois sur la location dans un seul Code. En *Suède*, les dispositions pertinentes sont insérées dans le chapitre 12 du Code foncier, une distinction y étant faite entre bail à usage professionnel et bail à usage d’habitation. C’est la même distinction qu’effectue, en *Espagne*, la *Ley de arrendamientos urbanos* (LAU) de 1994, quoique la liberté des parties y a toujours joué un rôle, y compris pour les immeubles d’habitation, plus significatif qu’ailleurs. Au *Danemark*, la réglementation des baux urbains est contenue dans trois lois, l’objet du contrat: la loi sur les logements publics (2007), la loi sur la location de logements privés (2007), la loi sur la location des logements commerciaux (1999).

2. Barèmes et loyers comparatifs

En *Allemagne*, l'utilisation de *Mietspiegel* est, semble-t-il, assez répandue. Une définition en est fournie par le BGB. Ces loyers de référence sont élaborés par les communes (*Gemeinden*) ou par les représentants des associations intéressées. Régulièrement publiés, ils sont soumis à révision tous les deux ans. Une forme particulière de loyer de référence est le «*qualifizierter Mietspiegel*». Déterminé par l'emploi de critères plus scientifiques et donc fiables, il bénéficie d'une présomption légale de véridicité (*gesetzliche Vermutung*) au sens de la ZPO, alors que le loyer non qualifié est librement apprécié par le juge. Plus décisif encore est l'emploi des «*Vergleichsmieten*» en *Autriche*. La détermination du «*loyer approprié*» (*angemessener Hauptmietzins*), auquel les parties ne peuvent déroger, se fait sur la base d'une pluralité de paramètres, assez minutieusement fixés par le *Mietrechtgesetz* et le *Richtwertgesetz*. En *France*, si le logement est conforme aux normes minimales de confort et d'habitabilité, qu'il a fait l'objet d'une première location et qu'il n'y a pas eu de travaux, le loyer doit être fixé par «*référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables*». Les éléments constitutifs d'un loyer de référence sont définis par décret. En *Angleterre*, le régime diligenté par le *Rent Act 1977* semble bien avoir introduit une institution similaire, le «*fair rent*», fixé par un *rent officer* ou un *rent assessment committee*, ce concept ne figurant pas dans le *Housing Act 1989*. En *Italie*, la loi de 1978 fixait un «*equo canone*» («*loyer équitable*»), calculé sur la base de plusieurs barèmes (type de logement, catégorie démographique de la commune, situation, étage, vétusté, état d'entretien, etc) et il ne peut y être dérogé au détriment du preneur de bail. D'après la loi de 1998, le montant du loyer est à présent fixé librement par les parties; cependant, les contractants ont le loisir de s'en référer à des contrats-types bénéficiant d'un traitement fiscal privilégié (*modalità assistita*): il s'agit de valeurs, minimales et maximales, fixées par les communes de concert avec les syndicats des catégories intéressées. Aux *Pays-Bas*, la fixation du loyer par application de loyers de référence est uniquement appliquée dans le régime locatif concernant la location de locaux commerciaux. En *Suède*, le «*principe de la valeur d'usage*» est souvent utilisé pour déterminer le caractère équitable d'un loyer. Un loyer n'est pas «*raisonnable*» s'il est manifestement plus élevé que le loyer des logements de valeur d'usage équivalente. Un comité local («*conseil de location*») est chargé, en cas de différend, de prendre position sur la correspondance à la valeur d'usage des loyers. Il faut également évoquer la récurrence, dans les baux à usage d'habitation, du renvoi à l'«*accord de négociation applicable*», ce qui atteste de l'importance de la négociation collective sur le marché suédois, aussi bien des logements privés que des logements publics. Au *Danemark*, le recours au «*loyer raisonnable*» n'a lieu que lorsque le montant du loyer n'est pas convenu. En *Espagne* le loyer est fixé librement pour tout type de bail et la prise en compte des loyers habituellement constatés dans le voisinage ne joue, semble-t-il, pas de rôle appréciable.

3. Contestation du loyer initial après la conclusion du contrat

En *France*, lorsque le loyer est déterminé par application des loyers de référence, le locataire dispose d'un délai de deux mois pour contester l'exactitude des loyers de référence indiqués dans le contrat; la contestation se fait devant la commission de conciliation et ne porte pas atteinte à la validité du contrat en cours. En *Angleterre*,

lorsque le locataire a payé un loyer plus élevé que le *fair rent* auquel le bailleur a droit d'après le *Rent Act 1977*, il peut soit réduire à proportion les paiements encore dûs soit demander la restitution devant la *County Court* dans un délai de deux ans. Le *Housing Act 1988*, quant à lui, n'autorise les *tenants* à saisir le *rent assessment committee* qu'en cas de désaccord sur une *augmentation* du loyer. En *Italie*, sous le régime de 1978, le preneur de bail peut, dans un délai de six mois après la restitution de l'immeuble, demander la restitution des montants convenus et payés au-delà de l'*equo canone*; sous le régime de 1998, si le contrat a été conclu par référence aux contrats-type, toute clause prévoyant un loyer supérieur au maximum fixé par les associations intéressées et les communes est nulle, le locataire pouvant à la fois demander la restitution des sommes versées et la réduction du loyer de sorte à le rendre conforme aux dispositions légales. En *Autriche*, dans la mesure où le «*angemessener Hauptzins*» est applicable, il ne peut lui être dérogé par stipulation contractuelle. L'inefficacité de celle-ci peut être invoquée par le preneur de bail devant le juge dans un délai de trois ans, ou de dix ans s'il s'agit d'un bail à temps indéterminé. En *Suède*, un comité local («conseil de location») est chargé, en cas de différend, de prendre position sur la correspondance à la valeur d'usage des loyers. Le *droit néerlandais* prévoit au profit du locataire la possibilité de demander rétrospectivement au Conseil de Location de Logement de vérifier le caractère raisonnable du prix convenu dans un délai de 6 mois après la conclusion du bail. Cette possibilité n'existe pas pour les locations de locaux commerciaux. En *Allemagne* et en *Espagne*, la contestation du loyer n'a, le plus souvent, lieu qu'en cas de défauts de l'objet du contrat, d'erreur ou de dol, selon les règles générales en matière contractuelle. Au *Danemark*, le bailleur peut demander l'augmentation du loyer et le locataire peut en exiger la réduction dès lors que certaines conditions sont réunies, tout différend concernant le montant du loyer des logements privés étant tranché par une sorte de commission locale de conciliation.

4. Augmentation du loyer en cours de bail

En *Allemagne*, le bailleur peut prétendre à une révision à la hausse du loyer jusqu'à concurrence du «loyer de référence», dans la mesure où le loyer est resté inchangé depuis 15 mois. La demande doit être écrite et motivée, notamment par référence à un *Mietspiegel*, à une base de données (*Mietdatenbank*) ou à l'avis d'un expert. En *France*, deux cas de révision du loyer sont prévus: par l'effet d'une clause d'indexation – la révision ne peut alors être qu'annuelle – et à la suite des travaux d'amélioration effectués par le bailleur. La majoration du loyer dans ce dernier cas ne peut avoir lieu qu'à la suite d'une clause expresse et une fois les travaux achevés. Pour les baux soumis à la loi de 1948, le loyer fait l'objet d'augmentations annuelles dans une mesure fixée annuellement par décret. Aux *Pays-Bas*, la loi prévoit une augmentation annuelle du loyer à la demande du bailleur, mais une telle augmentation est plafonnée; si le loyer a atteint la limite maximale selon l'indice officiel, une augmentation n'est permise que selon un pourcentage maximal fixé annuellement par décret. Une augmentation occasionnelle est également permise, suite à des travaux d'amélioration. En *Angleterre*, le *fair rent* fixé d'après le *Rent Act 1977* est contraignant, y compris en cas de changement de locataire ou de propriétaire; il ne peut être demandé de révision avant deux ans, à moins qu'un changement de circonstances entraîne le fait que le loyer a perdu la qualité de *fair rent*. Toute *notice of increase* doit intervenir par écrit et selon un formulaire spécifique. Dans le régime

organisé par le *Housing Act 1988*, la révision ne peut en principe être demandée que si et dans la mesure où elle est prévue par le contrat, quoique des règles particulières s'appliquent aux *statutory periodic tenancy* et au *contractual periodic tenancy*. En *Italie*, on distingue entre *aggiornamento del canone* – ajustement en fonction de l'inflation – et *adeguamento del canone* – révision, en fonction notamment de la variation de valeur de l'immeuble lui-même. Sous le régime de 1998, on estime que, dans la mesure où les parties n'ont pas expressément prévu d'ajustement, le propriétaire n'a pas le droit d'y prétendre. Par contraste, il est maintenant possible de convenir l'*aggiornamento* dans la mesure de 100 % de la variation de l'indicateur des prix à la consommation. La loi de 1978 prévoit, quant à elle, que l'*aggiornamento* a lieu automatiquement, sans besoin d'une stipulation spécifique à cet effet, dans la mesure de 75 % de la variation des prix à la consommation. Quant à la révision proprement dite (*adeguamento del canone*), dans la mesure où les éléments sur le fondement desquels le loyer a été fixé (catégorie démographique, type de logement, étage, état d'entretien, etc.) varient au cours du rapport contractuel, tout contractant a, notamment sous le régime de la loi de 1978, le droit d'exiger une révision du loyer, la requête devant se faire par courrier recommandé et n'ayant effet qu'un mois après sa signification. En *Autriche*, une augmentation du loyer peut être exigée à l'occasion de travaux d'entretien d'importance particulière (*unmittelbar heranstehende grössere Erhaltungsarbeit*), non couverts par la *Mietzinsreserve*, la mesure de la hausse étant calculée sur la base de critères établis par le MRG. En *Suède*, la demande de modification est permise dans la mesure où le loyer n'est manifestement plus raisonnable compte tenu de la valeur d'usage comparable; elle doit être transmise à la commission locale par le bailleur qui doit en avoir informé le locataire trois mois avant le dépôt de la demande. En *Espagne*, la loi limite de façon sensible la possibilité de modifier le montant du loyer; en effet, la révision (*actualización*), pendant les cinq premières années, ne peut avoir lieu que dans la mesure de la fluctuation de l'indice national des prix à la consommation, révision qui se fait, semble-t-il, automatiquement; ce n'est qu'à partir de la sixième année que la révision peut être librement déterminée par les parties. Une augmentation du loyer peut cependant être demandée en cas de travaux d'amélioration effectués dans l'immeuble. Au *Danemark*, si le loyer est devenu manifestement inapproprié au regard de la valeur du bien loué, le bailleur peut demander à ce qu'il soit augmenté à proportion. La loi énumère cependant une série de circonstances, qui ont trait principalement aux améliorations ou rénovations imposées par la loi ou par le souci d'économie d'énergie, qui ne donnent pas lieu à une révision du loyer. L'augmentation doit être annoncée par préavis écrit et motivé sous peine de nullité au plus tard trois mois avant la mise en place du nouveau loyer; en tout état de cause, elle ne prend effet que deux ans après la première location. En cas d'opposition par le locataire dans un délai de six semaines, le bailleur doit exercer une action devant le *huslejenævnet*.

5. Diminution du loyer en cours de bail

En *Allemagne* et en *Autriche*, une réduction du loyer est envisageable en cas de défaut de l'objet du contrat ou de travaux effectués par le propriétaire qui ont diminué l'exploitation du logement par le locataire. Cela est également le cas en *Italie*, où une réduction du loyer peut être exigée par le preneur de bail dans la mesure où la réalisation des réparations a une durée supérieure à un sixième de la durée de la location. En *Espagne*, le droit à la réduction ne surgit que lorsque les travaux ont une

durée supérieure à 20 jours. En *France*, une diminution du loyer n'est possible qu'en cas de baisse de l'indice du coût de la construction publiée par l'INSEE. Aux *Pays-Bas*, en cas de litige, un locataire de logement à usage d'habitation proposant une réduction du loyer, peut s'adresser au Conseil de Location de Logement en demandant de se prononcer sur le caractère raisonnable de sa proposition. Le Conseil prendra en compte l'indice officiel et le système de point. En *Angleterre*, d'après le *Housing Act 1988*, les locataires peuvent demander à un *rent assessment committee* de réduire le loyer lorsque celui-ci est significativement plus élevé que ce que le propriétaire pourrait espérer obtenir, compte tenu du niveau de loyer pour des logements similaires dans la même localité. En *Suède*, le montant du loyer des locaux commerciaux est souvent fixé en fonction du chiffre d'affaires de la société preneur de bail, d'où résulte la possibilité que le montant diminue d'une année à l'autre. Au *Danemark*, si le loyer est – ou est devenu – «considérablement trop élevé», compte tenu de la valeur du bien loué, le locataire peut demander qu'il soit réduit à un montant raisonnable.

6. Répercussion des coûts d'investissements créant une plus-value

En *Allemagne*, on distingue entre travaux de réparation et mesures d'amélioration. Quant aux réparations, on distingue les travaux relatifs à l'entretien (*Instandhaltungsreparaturen*), et les réparations esthétiques (*Schönheitsreparaturen*). Les frais y relatifs doivent en principe être supportés par le bailleur – sauf convention contraire. Pour ce qui est des *Instandhaltungsreparaturen*, la liberté d'y déroger est limitée. Le transfert des coûts sur celui-ci s'est en revanche répandu pour ce qui est des réparations esthétiques. Les coûts des mesures d'amélioration (*Massnahmen zur Verbesserung der Mietsache*) sont en principe à la charge du preneur de bail à moins que ceci ne se révèle injustifié compte tenu des circonstances. Les mesures envisagées doivent être notifiées au plus tard trois mois avant le commencement des travaux. En *France*, les travaux d'amélioration réalisés par le bailleur ne l'autorisent à augmenter le loyer qu'en cas de deuxième location ou bien sous réserve de clause expresse. Le contrat de bail peut, par ailleurs, contenir une clause de travaux que le locataire exécutera ou fera exécuter, qui détermine les modalités de l'imputation des travaux sur le loyer ainsi que sa durée. En *Angleterre*, à moins que la durée du contrat de bail ne soit pas supérieure à 7 ans, le propriétaire est responsable pour les réparations de la structure et de l'extérieur de la propriété, y compris les installations pour le chauffage et l'eau chaude. Selon le type et les termes du contrat et la nature des réparations, le propriétaire peut réclamer une majoration du loyer. S'agissant des baux réglementés par le *Rent Act 1977 (regulated tenancies)*, le propriétaire doit cependant consulter le locataire lorsque le coût à la charge de celui-ci dépasse les 100 livres. Si les améliorations élèvent la qualité du logement, le propriétaire peut réclamer une majoration du loyer dans la mesure où celui-ci a cessé, de ce fait, d'être un *fair rent*. Aux *Pays-Bas*, une augmentation occasionnelle est prévue suite à des travaux d'amélioration effectués par le bailleur. Une augmentation de loyer est permise dans une proportion raisonnable, et dans la limite du loyer maximal selon l'indice officiel. En *Italie*, dans le silence de la loi de 1998, il faut conclure que les innovations n'entraînent pas une révision du loyer; par ailleurs, le bailleur doit s'abstenir de réaliser les innovations qui diminuent la jouissance par le preneur de bail. Dans le régime de 1978, l'*equo canone* peut subir une augmentation à la suite d'interventions d'une importance particulière, augmentation qui ne peut cependant

pas dépasser la mesure de l'intérêt légal du capital investi dans les travaux. En *Autriche*, la loi contient une définition très précise des travaux d'entretien (*Erhaltungarbeiten*) dont les frais sont couverts par une *Mietzinsreserve*. Les coûts des «améliorations utiles» (*nützliche Verbesserungen*) doivent également être couverts par la *Mietzinsreserve* ou nécessitent l'approbation du preneur de bail. En *Suède*, le propriétaire ne peut effectuer des améliorations ayant une influence sur la valeur d'usage que dans des conditions précises, notamment lorsque les locataires ou, à défaut, les conseils de location les y ont autorisées. Si la valeur d'usage augmente, le loyer s'accroît à proportion. A défaut d'autorisation, le propriétaire perd le droit de demander une majoration du loyer pendant cinq ans. En *Espagne*, lorsque le propriétaire réalise des travaux d'amélioration après l'écoulement du délai de cinq ans du commencement du bail, il peut, sauf convention contraire, augmenter le loyer; la majoration est déterminée sur la base de l'intérêt légal en vigueur au jour où les travaux prennent fin appliqué au capital investi, jusqu'à la limite de 20 % du loyer. Au *Danemark*, le propriétaire peut, moyennant un préavis de trois mois, demander une augmentation du loyer proportionnelle à l'augmentation de la valeur du bien. Les travaux d'amélioration doivent être raisonnables et appropriés.

Graphique: Evolution des loyers selon différentes adaptations à l'indice suisse des prix à la consommation (IPC)

