

tantes et représentants de l'OFAS et du CDF, afin d'approfondir certains aspects du dossier.

En octobre 2021, la sous-commission a décidé d'élaborer un rapport succinct afin de présenter une synthèse des faits portés à sa connaissance et de faire part de ses conclusions. Il est prévu que ce rapport soit publié au cours du premier trimestre 2022.

La CdG-E, de son côté, a procédé avec l'OFAS en novembre 2021 à un nouveau bilan de l'impact de la crise du COVID-19 dans le domaine des assurances sociales, sur la base du rapport 2020 sur les assurances sociales²⁰⁶. Elle a pris note que, selon l'appréciation actuelle de l'office, la crise du coronavirus a eu un impact global modéré sur les assurances sociales, à l'exception du domaine de l'APG COVID-19 et de l'assurance-chômage. Elle a également relevé que l'OFAS suivait étroitement la question des conséquences à moyen terme du COVID-19 dans le domaine de l'AI. Les CdG feront de nouveau le point en la matière en 2023 au plus tard.

4.2 DEFR

4.2.1 Mesures en matière de logement et de bail durant la crise du coronavirus

Début 2021, la CdG-N a clos ses travaux relatifs aux mesures de la Confédération en matière de logement et de bail durant la crise du coronavirus. Ces travaux portaient sur la période allant de février à octobre 2020.

Durant la crise du coronavirus, l'Office fédéral du logement (OFL) a vu certaines de ses tâches²⁰⁷, comme avec la question des loyers commerciaux, augmenter fortement et des questions juridiques spécifiques ont dû être clarifiées rapidement. La question de l'équilibre des intérêts divergents des bailleurs et des locataires notamment était alors au centre des préoccupations. Il est rapidement apparu que, suite à la fermeture des commerces édictée le 16 mars 2020 par le Conseil fédéral^{208,209}, de nombreux

²⁰⁶ Assurances sociales 2020 – Rapport annuel du Conseil fédéral selon l'art. 76 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1)

²⁰⁷ Selon l'art. 10 de l'ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (Org DEFR ; RS 172.216.1), l'OFL poursuit les objectifs suivants : aider les groupes de personnes défavorisés à se procurer des logements, encourager la construction de logements en coopérative, assurer le maintien du domaine bâti et favoriser l'accession à la propriété de logements ; améliorer les conditions de logement dans les régions et les zones d'habitation confrontées à des problèmes d'approvisionnement particuliers ; empêcher que les contrats de bail ne donnent lieu à des prétentions abusives et veiller à l'équilibre des intérêts divergents des bailleurs et des locataires ; encourager les rapports contractuels paritaires entre bailleurs et locataires, notamment les contrats-cadres de baux à loyer et leur déclaration de force obligatoire générale.

²⁰⁸ Coronavirus : le Conseil fédéral qualifie la situation de « situation extraordinaire » et renforce les mesures, communiqué de presse du Conseil fédéral du 16 mars 2020

²⁰⁹ Modification du 16 mars 2020 de l'ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (Ordonnance 2 COVID-19 ; [RS 818.101.24]) (RO 2020 783)

magasins et leurs locataires craignaient de ne plus réussir à s’acquitter du loyer. Dans ce contexte, une table ronde avec les associations des locataires et bailleurs a eu lieu le 24 mars 2020 et une conférence téléphonique de la nouvelle Task Force « Crise Corona et droit du bail » a eu lieu le jour suivant, ce qui a mené à l’adoption par le Conseil fédéral de l’ordonnance COVID-19 bail à loyer et bail à ferme le 27 mars 2020²¹⁰. Par cette ordonnance, le Conseil fédéral a prolongé les délais en cas de demeure du locataire pour les loyers échus entre le 13 mars et le 31 mai 2020 et a également rapidement clarifié la situation et les conditions relatives aux déménagements²¹¹.

L’OFL s’est par la suite attelé à la clarification de différentes questions juridiques et s’est penché sur d’éventuelles incitations pour des solutions à l’amiable. Le 8 avril 2020, le Conseil fédéral s’est montré conscient de la situation difficile de nombreux locataires de locaux commerciaux ; il a cependant émis des réserves importantes quant à l’idée d’intervenir dans des relations contractuelles entre particuliers par le biais de mesures fondées sur le droit de nécessité, intervention qui n’aurait en plus pas permis de résoudre tous les cas de figure selon lui. En lieu et place, il a exhorté tous les acteurs concernés à trouver des solutions constructives et pragmatiques²¹².

Le Parlement s’est saisi de la question des baux commerciaux en adoptant les motions 20.3451 et 20.3460 des Commissions de l’économie et des redevances (CER)²¹³, suite auxquelles le Conseil fédéral a présenté un projet de loi²¹⁴, qu’il recommandait de rejeter. Les deux Chambres n’étant pas entrées en matière sur l’objet, la question d’une intervention de la Confédération était tranchée. C’est la raison pour laquelle la CdG-N n’a pas approfondi cet aspect.

Le 8 avril 2020, le Conseil fédéral a également donné mandat à l’OFL de réaliser un monitoring sur la situation des baux commerciaux. Le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion, sur la base du premier monitoring publié le 7 octobre 2020²¹⁵, qu’il n’y avait guère d’indices pointant des difficultés globales et généralisées dans le domaine des loyers commerciaux. La CdG-N a été informée de ces premiers résultats début octobre 2020.

Dans l’ensemble, le marché immobilier s’est montré assez robuste pendant la première phase de la pandémie. Le nombre de changements de propriétaire s’est rapi-

²¹⁰ Ordonnance du 27 mars 2020 sur l’atténuation des effets du coronavirus en matière de bail à loyer et de bail à ferme (Ordonnance COVID-19 bail à loyer et bail à ferme ; RO 2020 1099 [RS 221.213.4]), avec effet jusqu’au 31 mai 2020.

²¹¹ Coronavirus : les déménagements restent possibles à condition de respecter les directives de l’OFSP, communiqué de presse du Conseil fédéral du 27 mars 2020

²¹² Coronavirus : le Conseil fédéral appelle bailleurs et locataires à trouver des solutions pour les loyers des locaux commerciaux, communiqué de presse du Conseil fédéral du 8 avril 2020

²¹³ Mo. CER-N du 12 mai 2020 (20.3451) et Mo. CER-E du 19 mai 2020 (20.3460). Loyers commerciaux des restaurants et autres établissements concernés par la fermeture. Pour que les locataires ne doivent que 40 pour cent de leur loyer.

²¹⁴ Projet de loi fédérale sur les loyers et fermages pendant les fermetures d’établissement et les restrictions visant à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (Loi COVID-19 sur les loyers commerciaux ; FF 2020 8043) ; Message du 18 septembre 2020 concernant la loi COVID-19 sur les loyers commerciaux (FF 2020 8011).

²¹⁵ Coronavirus : le Conseil fédéral présente le rapport relatif au monitoring des loyers commerciaux, communiqué de presse du Conseil fédéral du 7 octobre 2020.

dement normalisé après une petite chute en mars/avril 2020. En raison du télétravail, l'importance d'un lieu de vie spacieux s'est accentué et une demande accrue pour une pièce supplémentaire, un balcon, etc., s'est fait remarquer. Une tendance générale n'est cependant pas constatable d'après l'OFL. Enfin, la crise a montré, selon l'OFL, qu'une demande accrue de logements particulièrement abordables est perceptible dans les centres urbains en raison des conséquences économiques de la crise du coronavirus, ce qui rend les mesures de la Confédération en faveur de logements à prix avantageux d'autant plus importantes et pertinentes actuellement.

La CdG-N s'est également fait informer sur la manière dont l'OFL avait abordé la pandémie du point de vue organisationnel. Environ un tiers des collaboratrices et collaborateurs sont alors restés travailler sur place, car ils travaillaient toujours avec des dossiers en papier. La numérisation des dossiers était en cours, notamment dans la perspective du déménagement de l'office²¹⁶, mais n'était alors pas encore très avancé. Le fait que les locaux de l'OFL sont surdimensionnés a néanmoins permis au personnel de maintenir plus facilement les mesures sanitaires.

L'OFL reconnaît en revanche qu'il n'était pas préparé à réagir à une situation de crise. La question des baux commerciaux, notamment, a pris de court et fortement occupé l'unité administrative. La CdG-N constate que la possibilité qu'une situation de crise émerge n'avait pas été anticipée par l'unité administrative qui ne disposait alors d'aucun système de gestion de crise en soi. Pour la CdG-N, il est incompréhensible que l'office n'ait préventivement mis sur pied aucune organisation de crise ou des processus en la matière.

Il convient de relever que la prise de fonction du nouveau directeur a eu lieu en plein cœur de la crise le 16 mars 2021. Après avoir constaté les lacunes présentes pour faire face à la crise, différentes mesures ont été prises : la numérisation des actes a été accélérée, un système de management de crise a été introduit et une amélioration du pilotage des processus politiques et des tâches a été intégrée au projet de réorganisation de l'OFL en cours. La mise en œuvre de ces mesures a débuté en 2020, notamment, la numérisation des dossiers a été achevée en été 2021.

L'OFL a également informé la CdG-N que dans le domaine des loyers commerciaux, il n'existait pas de données statistiques. Pour cette raison, elle a mandaté une entreprise privée pour réaliser une analyse structurelle des loyers commerciaux en Suisse. Ces données n'ont été disponibles que peu de temps avant les débats parlementaires sur le projet de loi COVID-19 sur les loyers commerciaux. La CdG-N a été surprise de cette déclaration et se demande si l'OFL ne devrait pas envisager d'élargir les bases de données statistiques dont elle dispose.

La CdG-N constate que l'OFL a dû aborder la crise avec différentes lacunes organisationnelles, comme l'absence d'une organisation de crise. Cependant, il a par la suite pallié ces lacunes dans son organisation. La CdG-N effectuera, afin de continuer à s'informer sur les questions de l'organisation et des bases de données notamment, une visite de service auprès de l'OFL en 2022.

²¹⁶ Le Conseil fédéral décide de synergies en ce qui concerne l'Office fédéral du logement, communiqué de presse du Conseil fédéral du 1^{er} juin 2018