



Commission des affaires juridiques
CH-3003 Berne

rk.caj@parl.admin.ch
parl.ch

15 août 2024

16.451 Initiative parlementaire Egloff

Bonne foi dans le droit du bail. Contestation du loyer initial limitée aux cas dans lesquels le locataire a conclu le bail par nécessité

17.493 Initiative parlementaire Egloff

Loyers usuels dans la localité ou dans le quartier. Instaurer des critères à valeur probante

Rapport sur les résultats de la consultation

Résumé

La procédure de consultation sur les initiatives parlementaires 16.451 (« Bonne foi dans le droit du bail. Contestation du loyer initial limitée aux cas dans lesquels le locataire a conclu le bail par nécessité ») et 17.493 (« Loyers usuels dans la localité ou dans le quartier. Instaurer des critères à valeur probante ») a eu lieu entre le 20 décembre 2023 et le 10 avril 2024. Au total, 47 avis ont été émis sur le fond.

L'initiative parlementaire 16.451 demande que le loyer initial d'une chose louée ne puisse être contesté que s'il est prouvé que le locataire a été contraint de conclure le bail par nécessité personnelle ou familiale. L'initiative parlementaire 17.493 vise, quant à elle, à faciliter la preuve qu'un loyer est comparable aux loyers d'objets similaires et qu'il n'est donc pas abusif.

Le projet mis en consultation comprenait, pour chacune des deux initiatives parlementaires, une proposition de mise en œuvre conforme au texte de l'initiative et une variante plus modérée. Les participants et participantes à la consultation ont ainsi pu s'exprimer sur le projet dans son ensemble, sur les différentes dispositions concernant la contestation du loyer initial et les loyers usuels dans la localité et le quartier, ainsi que sur les différentes possibilités de mise en œuvre (selon le texte de l'initiative ou selon la variante).

Tant en ce qui concerne l'entrée en matière sur l'ensemble du projet que les différentes dispositions, les avis se répartissent en trois groupes de taille similaire. Un premier groupe approuve l'entrée en matière sur le projet et soutient une mise en œuvre des initiatives parlementaires conformément au texte de ces dernières. Un deuxième groupe se prononce également pour l'entrée en matière, mais préfère l'une des variantes ou les deux variantes – plus modérées. Plusieurs prises de position dans ce groupe rejettent une mise en œuvre selon le texte des initiatives. Un troisième groupe rejette le projet dans son intégralité et soutient la proposition de la minorité de la commission de ne pas entrer en matière.

Aux yeux des participants et participantes favorables au projet, celui-ci renforce le principe de la bonne foi contractuelle ainsi que les droits de propriété et résout divers problèmes en matière de droit du bail. Selon eux, il est actuellement trop facile de contester le loyer initial, ce qui entraîne un surcroît de travail important pour les tribunaux et les autorités de conciliation, tandis qu'il est presque impossible de prouver le caractère usuel des loyers dans la localité ou le quartier. Ils estiment que le projet remédie à ces problèmes et assure une plus grande équité en matière de fixation des loyers.

Selon les opposantes et opposants au projet, ce dernier renforce au contraire l'inégalité entre les locataires et les bailleurs ainsi que la pénurie de logements, et il favorise les augmentations de loyer ; il met en péril la protection contre les loyers abusifs garantie par la Constitution fédérale, car il limite excessivement la possibilité de contester le loyer initial et réduit trop fortement les obstacles à la preuve du caractère usuel des loyers dans la localité ou le quartier.

Sur le plan de la procédure, plusieurs participants et participantes soutenant l'objectif du projet se prononcent en faveur de la division de celui-ci et de l'adoption de projets distincts pour les deux initiatives parlementaires.

Table des matières

1	Contexte	4
1.1	Initiatives parlementaires relatives au droit du bail : 16.451 et 17.493	4
1.2	Travaux de la commission.....	4
2	Objet de la consultation	5
2.1	Introduction	5
2.2	Contestation du loyer initial	5
2.3	Caractère usuel des loyers dans la localité ou le quartier	6
3	Procédure de consultation	7
4	Résumé des résultats	8
4.1	Appréciation générale du projet.....	8
4.1.1	Appréciation chiffrée	8
4.1.2	Synthèse des principaux arguments	9
4.2	Art. 270 CO : « Bonne foi dans le droit du bail. Contestation du loyer initial limitée aux cas dans lesquels le locataire a conclu le bail par nécessité ».....	10
4.2.1	Appréciation chiffrée	10
4.2.2	Synthèse des arguments	10
4.2.3	Comparaison du texte de l’initiative et de la variante	12
4.2.4	Propositions de modification et autres remarques	13
4.3	Art. 269a CO : « Loyers usuels dans la localité ou dans le quartier. Instaurer des critères à valeur probante ».....	15
4.3.1	Appréciation chiffrée	15
4.3.2	Synthèse des arguments	15
4.3.3	Comparaison du texte de l’initiative et de la variante	19
4.3.4	Propositions de modification et autres remarques	21
5	Annexe	22

1 Contexte

1.1 Initiatives parlementaires relatives au droit du bail : 16.451 et 17.493

Le 16 juin 2016, l'ancien conseiller national Hans Egloff a déposé l'initiative parlementaire 16.451 (« Bonne foi dans le droit du bail. Contestation du loyer initial limitée aux cas dans lesquels le locataire a conclu le bail par nécessité »), qui vise à ce que le loyer initial d'une chose louée ne puisse être contesté que s'il est prouvé que le locataire a été contraint de conclure le bail par nécessité. Les Commissions des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) et du Conseil des États (CAJ-E) ont donné suite à l'initiative parlementaire (la CAJ-N le 23.6.2017, par 18 voix contre 6, la CAJ-E le 6.11.2018, par 7 voix contre 5 et 1 abstention).

Le 29 septembre 2017, le conseiller national Hans Egloff a également déposé l'initiative parlementaire 17.493 (« Loyers usuels dans la localité ou dans le quartier. Instaurer des critères à valeur probante »), laquelle vise à apporter diverses modifications à l'art. 269a du code des obligations (CO)¹ afin de faciliter la preuve du caractère usuel des loyers dans la localité ou le quartier. Il est possible de faire examiner par un tribunal si, sous l'angle des loyers usuels dans la localité ou le quartier, un loyer est abusif. Pour ce faire, le tribunal comparera le loyer concerné avec les loyers d'objets loués similaires. La CAJ-N et la CAJ-E ont également donné suite à cette initiative, respectivement le 6 juillet 2018, par 13 voix contre 8 et 2 abstentions, et le 6 novembre 2018, par 6 voix contre 4 et 3 abstentions.

1.2 Travaux de la commission

Le délai de mise en œuvre des initiatives parlementaires a été prolongé à plusieurs reprises. Ainsi, lors de sa séance du 9 octobre 2020, la CAJ-N a proposé de prolonger le délai de traitement afin d'attendre la décision des conseils sur la motion 20.3922 de la CAJ-E (« Révision équilibrée des règles applicables à la fixation des loyers d'habitations et de locaux commerciaux »). Cette motion visait une révision globale des dispositions relatives à la fixation des loyers qui tiennent compte des intérêts des locataires et des bailleurs.

Après le rejet de la motion par le Conseil national le 1^{er} juin 2021, la CAJ-N a proposé, lors de sa séance du 10 novembre 2022, de prolonger une nouvelle fois le délai de traitement de ces initiatives, notamment en raison de l'issue infructueuse des discussions sur le droit du bail² entre le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche et les partenaires sociaux du secteur locatif. Compte tenu du rejet de la motion 20.3922 et de l'échec de ces discussions, la CAJ-N est arrivée à la conclusion que des modifications ponctuelles des règles de fixation des loyers se prêtaient mieux qu'une révision globale. En conséquence, elle a proposé à son conseil de prolonger une nouvelle fois le délai de traitement afin de procéder à de telles modifications ponctuelles dans le cadre de la mise en œuvre des initiatives parlementaires. Pour une minorité de la commission, qui a proposé à son conseil de classer les initiatives parlementaires, les modifications prévues affaiblissent la protection des locataires et les pénalisent dans une période où les loyers ne cessent d'augmenter. Le Conseil national a suivi la proposition de la majorité de la commission et a décidé, le 16 décembre 2022, de prolonger le délai de traitement des initiatives jusqu'à la session d'hiver 2024.

À cette même séance lors de laquelle elle a proposé de prolonger pour la deuxième fois le délai de traitement, la CAJ-N a directement entamé les travaux de mise en œuvre des

¹ RS 220

² [Abandon de la discussion sur le droit du bail \(admin.ch\)](#)

initiatives parlementaires et chargé l'administration d'élaborer différentes variantes de mise en œuvre. Elle a ensuite décidé, à sa séance du 27 avril 2023, de mandater l'Office fédéral du logement pour élaborer un projet comprenant, pour chacune des deux initiatives, une mise en œuvre conforme au texte de l'initiative et une variante. Lors de sa séance du 16 novembre 2023, la commission a décidé de mettre ce projet en consultation.

2 Objet de la consultation

2.1 Introduction

Le projet mis en consultation a pour but de mettre en œuvre les initiatives parlementaires Egloff 16.451 (« Bonne foi dans le droit du bail. Contestation du loyer initial limitée aux cas dans lesquels le locataire a conclu le bail par nécessité ») et 17.493 (« Loyers usuels dans la localité ou dans le quartier. Instaurer des critères à valeur probante »). Celles-ci visent à modifier des dispositions du code des obligations régissant en premier lieu la fixation des loyers. Étant donné que ces initiatives concernent le même domaine, la CAJ-N a décidé de regrouper leurs objectifs et de les mettre en œuvre dans un seul projet. Pour les deux objectifs concernés, la CAJ-N a mis en consultation une variante plus modérée en plus de la solution proposée par les initiatives respectives. Ainsi, quatre textes de loi ont été présentés dans le cadre de la procédure de consultation, ce qui a permis aux participants et participantes de s'exprimer sur le projet dans son ensemble, sur les différents articles et sur les différentes possibilités de mise en œuvre des initiatives parlementaires. Une minorité de la CAJ-N s'oppose à l'entrée en matière sur les modifications proposées conformément aux initiatives parlementaires et aux variantes. Les participants et participantes à la consultation ont également eu l'occasion de prendre position à ce sujet.

2.2 Contestation du loyer initial

Selon l'art. 270 CO, le locataire peut contester le loyer initial d'une chose dans les 30 jours suivant sa réception si au moins l'une des trois conditions suivantes est remplie : 1) le locataire a été contraint de conclure le bail par nécessité personnelle ou familiale, 2) le locataire a été contraint de conclure le bail en raison de la situation précaire sur le marché local du logement et des locaux commerciaux, ou 3) le loyer de la chose a été sensiblement augmenté par rapport au loyer précédent³. Le projet mis en consultation prévoit de restreindre ces possibilités de contestation.

Selon les modifications prévues par le texte de l'initiative concernée, le loyer initial ne pourra plus être contesté que si la première condition, à savoir la nécessité personnelle ou familiale du locataire, est remplie en combinaison avec l'une des deux autres conditions. Une situation de pénurie locale ou une augmentation sensible de loyer ne suffiront donc plus comme seuls motifs de contestation. Toute contestation du loyer initial devra être accompagnée, en plus, de la preuve que le locataire s'est vu contraint de conclure le bail par nécessité personnelle ou familiale.

Selon la variante présentée dans le projet, la situation de détresse personnelle ou familiale du locataire devra être prouvée uniquement en cas de pénurie sur le marché local du logement et des locaux commerciaux. En revanche, si la contestation du loyer initial est motivée par une augmentation sensible du loyer, le locataire ne devra pas prouver une situation de nécessité personnelle ou familiale. Cette modification devrait permettre également à des locataires plus aisés, qui ne se trouvent pas dans une situation où ils ont

³ Selon la pratique du Tribunal fédéral, une augmentation de plus de 10 % est considérée comme sensible : [ATF 147 III 431](#) consid. 3.3.2 ; [ATF 139 III 13](#) consid. 3.2.

été contraints de conclure le bail par nécessité économique, de contester le loyer initial dans certaines circonstances.

2.3 Caractère usuel des loyers dans la localité ou le quartier

Au sens de l'art. 269 CO, les loyers sont abusifs lorsqu'ils permettent au bailleur d'obtenir un rendement excessif ou lorsqu'ils résultent d'un prix d'achat manifestement exagéré.

L'art. 269a CO dresse une liste non exhaustive des cas de figure dans lesquels les loyers ne sont, en règle générale, pas considérés comme abusifs, dont le cas où les loyers se situent dans les limites des loyers usuels dans la localité ou le quartier (let. a). Selon ce critère, les loyers ne sont pas abusifs s'ils se situent dans la fourchette des loyers d'objets comparables à la chose louée. Selon la disposition d'exécution concernant les loyers usuels dans la localité ou le quartier, inscrite à l'art. 11 de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF)⁴, les objets loués peuvent être comparés sur la base de leur emplacement, de leur dimension, de leur équipement, de leur état et de l'année de construction.

Le projet mis en consultation prévoit plusieurs modifications de l'art. 269a CO. L'actuel art. 269a CO est repris dans un nouvel al. 1, qui est complété par un al. 2 et un al. 3. Ces deux nouveaux alinéas contiennent diverses modifications visant à définir plus clairement les critères sur lesquels se fondent les loyers usuels dans la localité ou le quartier et à faciliter la preuve du caractère usuel des loyers dans la localité ou le quartier :

1. L'art. 11, al. 1, OBLF doit être repris dans le code des obligations. Cet alinéa énumère les cinq caractéristiques permettant de comparer des objets loués entre eux pour déterminer les loyers usuels dans la localité ou le quartier (emplacement, dimension, équipement, état et année de construction) [art. 269a, al. 2, P-CO].
2. S'agissant de l'année de construction, de l'état et de l'équipement, le projet prévoit plusieurs précisions. Ainsi, tous les bâtiments construits avant 1930 doivent pouvoir être comparés entre eux sur la base de leur année de construction. Les bâtiments construits après 1930 doivent être comparables entre eux si leur construction est espacée de vingt ans au maximum, ce qui correspond à la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral (art. 269a, al. 2, let. a, P-CO). L'état et l'équipement doivent être évalués à l'aide des trois catégories « simple », « bon » et « très bon » (art. 269a, al. 2, let. b, P-CO).
3. Si le projet est mis en œuvre selon le texte de l'initiative concernée, les juges auront en outre la possibilité de compenser les éventuelles propriétés manquantes pour certaines caractéristiques en tenant compte de propriétés différentes, supplémentaires ou de valeur supérieure. Ce pouvoir d'appréciation du juge doit permettre d'accroître la comparabilité des objets (art. 269a, al. 2, let. b, P-CO).
4. Outre les statistiques officielles qui, selon l'art. 11, al. 4, OBLF, doivent être prises en compte dans la preuve des loyers usuels dans la localité ou le quartier, des statistiques suffisamment différenciées et établies par la branche doivent également être admises comme preuve (art. 269a, al. 2, let. c, P-CO).
5. Le code des obligations doit préciser que trois choses louées comparables suffisent pour prouver le caractère usuel des loyers dans la localité ou le quartier. Comme la jurisprudence du Tribunal fédéral exige cinq objets comparables pour apporter une telle preuve, cette disposition équivaut à une simplification supplémentaire (art. 269a, al. 3, P-CO).

⁴ RS 221.213.11

La mise en œuvre selon la variante se distingue de celle selon le texte de l'initiative en ceci qu'elle ne prévoit pas de pouvoir d'appréciation du juge et donc pas de compensation des éventuelles propriétés manquantes pour certaines caractéristiques.

3 Procédure de consultation

Le 20 décembre 2023, la CAJ-N a ouvert la procédure de consultation sur le projet. Ont été consultés les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes, des régions de montagne et de l'économie qui œuvrent au niveau national, ainsi que d'autres organisations intéressées. En outre, le questionnaire envoyé avec l'invitation a été publié sous forme numérique avec le projet mis en consultation, afin de permettre à toute organisation ou personne intéressée n'ayant pas été expressément invitée à participer de donner son avis.

Jusqu'à l'expiration du délai de dépôt, le 10 avril 2024, la commission a reçu 51 prises de position au total, dont 47 comprennent une appréciation du projet sur le fond. Ces prises de position peuvent être consultées sur le site Internet⁵ de la Chancellerie fédérale.

Tous les cantons ont rendu un avis ; les cantons de Glaris, du Jura et de Schwyz ont toutefois précisé qu'ils renonçaient à se prononcer sur le fond.

Parmi les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, le Parti évangélique suisse (PEV), le PLR, Les Libéraux-Radicaux (PLR), Les VERT-E-S suisses (Les VERT-E-S), l'Union démocratique du centre (UDC) et le Parti socialiste suisse (PS) ont répondu à la consultation.

L'Union des villes suisses (UVS), la seule participante parmi les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, a elle aussi pris position sur le projet.

En tant que représentantes des intérêts de l'économie, l'Union suisse des arts et métiers (usam) ainsi que l'Union syndicale suisse (USS) ont pris position sur le fond. L'Union patronale suisse (UPS) a pour sa part indiqué qu'elle renonçait à se prononcer sur les questions de fond.

En outre, les 13 autres organisations intéressées suivantes, invitées à participer à la consultation – avant tout des organisations représentant les intérêts des locataires et des bailleurs – se sont exprimées sur le projet : Camera ticinese dell'economia fondiaria (CATEF), HabitatDurable, Fédération romande immobilière (FRI), Hauseigentümerverband Schweiz (HEV), Conférence des administrateurs de fondations de placement (CAFP), Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL), Schweizerischer Mieterinnen- und Mieterverband / Association Suisse des locataires (SMV/ASLOCA), Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (ASM), Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft (SVIT), Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI), Verband der Geschäftsmieter, Association Immobilier Suisse (AIS) et Coopératives d'habitation Suisse.

Enfin, trois organisations qui n'avaient pas été invitées à participer à la consultation, à savoir le Centre Patronal, GastroSuisse et le mouvement solidaritéS (solidaritéS), se sont également exprimées.

⁵ [Procédure de consultation 2023/107 – Avis](#)

4 Résumé des résultats

4.1 Appréciation générale du projet

4.1.1 Appréciation chiffrée

Globalement, les prises de position peuvent être classées en trois groupes de taille similaire. Un premier groupe, composé de cantons, de partis et d'organisations représentant les intérêts du secteur de l'immobilier et des bailleurs, soutient la mise en œuvre des initiatives parlementaires conformément au texte de ces dernières. Un deuxième groupe soutient le projet de la majorité, mais préfère l'une des variantes ou les deux variantes – plus modérées – pour la mise en œuvre et, dans plusieurs cas, s'oppose fermement à la mise en œuvre selon le texte des initiatives. Dans ce groupe, on ne trouve que des cantons, à une exception près (CAFP). Un troisième groupe, composé de cantons, de partis politiques et d'organisations représentant les locataires de logements et de locaux commerciaux, rejette le projet dans son ensemble. En d'autres termes, il rejette à la fois le texte des initiatives et les variantes, et propose de ne pas entrer en matière sur le projet.

Au total, 29 des 47 participants et participantes soutiennent donc, sur le fond, le projet présenté par la majorité de la commission.

- Parmi eux, 13 participants et participantes soutiennent, pour les deux objets (contestation du loyer initial et loyers usuels dans la localité ou le quartier), la mise en œuvre selon le texte de l'initiative (BE, SG, SH, PLR, UDC, usam, CATEF, FRI, HEV, SVIT, USPI, AIS, Centre Patronal).
- 8 participants et participantes préfèrent les deux variantes proposées (AI, FR, LU, NW, TG, VS, ZG, CAFP) ; 6 participants et participantes préfèrent, pour un objet, une mise en œuvre selon le texte et, pour l'autre, une mise en œuvre selon la variante (AG, OW, TI, UR, VD, ZH).
- Deux participants (AR, NE) se prononcent globalement en faveur du projet, mais voient d'un œil plutôt critique l'une des dispositions proposées. Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures rejette les modifications relatives à la contestation du loyer initial, tandis que le canton de Neuchâtel est partagé quant aux modifications concernant les loyers usuels dans la localité et le quartier.

En tout, 15 participants et participantes rejettent le projet dans son ensemble et soutiennent ainsi la proposition de la minorité de ne pas entrer en matière.

- Parmi eux, 14 participants et participantes rejettent totalement les deux modifications proposées, tant selon le texte que selon la variante (BL, BS, PEV, Les VERT-E-S, PS, UVS, USS, HabitatDurable, RPSL, SMV/ASLOCA, Verband der Geschäftsmieter, Coopératives d'habitation Suisse, GastroSuisse, solidaritéS).
- Le canton des Grisons indique en outre que, pour les deux questions, toutes les propositions de mise en œuvre doivent être rejetées, mais que, si le projet était quand même adopté, il conviendrait de privilégier la variante pour chaque objet.

À cela s'ajoutent les trois réponses suivantes, qui ne peuvent pas être classées dans les trois catégories ci-dessus : deux cantons (GE, SO) ont coché dans le questionnaire l'option « neutre » à la question de l'approbation ou du rejet du projet dans son ensemble et se sont exprimés avant tout sur les dispositions du projet (cf. ch. 4.2 et 4.3). En outre, l'ASM a renoncé à prendre position sur le fond concernant la thématique de la contestation du loyer

initial et s'est contentée de fournir quelques indications sur la pratique des tribunaux s'agissant de la question des loyers usuels dans la localité ou le quartier à (cf. ch. 4.3).

4.1.2 Synthèse des principaux arguments

Dans l'ensemble, les participants et participantes s'accordent pour dire que la réglementation des loyers est un sujet d'une grande importance politique et très actuel. Plusieurs prises de position font état d'une grave pénurie de logements et de locaux commerciaux à l'échelon national (SO, PEV, PLR, PS, UVS, HabitatDurable), cantonal (FR, ZG, BS) ou sectoriel (Verband der Geschäftsmieter, GastroSuisse). Ce contexte est toutefois évalué de manière très différente selon les participants et participantes : certains y voient la confirmation de la nécessité d'une réglementation plus claire en matière de droit du bail (PLR, CATEF), tandis que d'autres font valoir que de nouvelles restrictions de la protection des locataires ne seraient pas opportunes compte tenu de la situation (BL, SO, PS, SMV/ASLOCA).

Les raisons invoquées dans les prises de position pour motiver l'approbation ou le rejet du projet se rapportent principalement aux deux blocs thématiques « loyer initial » et « loyers usuels dans la localité ou le quartier » (cf. ch. 4.2 et 4.3 ci-après). En substance, les arguments relatifs au projet dans son ensemble peuvent néanmoins être répartis en deux catégories principales : les principes juridiques consolidés ou enfreints par le projet et les problèmes concrets résolus ou aggravés par ce dernier.

Globalement, les participants et participantes ayant donné un avis favorable indiquent que le projet renforce les droits de propriété ainsi que le principe de la bonne foi contractuelle (« Pacta sunt servanda »). Pour les partisans et partisans du projet, la pénurie croissante de logements accroît la nécessité d'apporter des corrections claires au droit du bail dans le sens des initiatives parlementaires, afin de prévenir une augmentation drastique du nombre de procédures de conciliation injustifiées qui traînent en longueur. À leurs yeux, le projet résoudrait ces problèmes et permettrait en outre d'améliorer la sécurité juridique et de réduire la charge de travail des tribunaux et des autorités de conciliation.

Les participants et participantes ayant émis un avis critique craignent que la mise en œuvre des initiatives parlementaires n'aggrave encore le déséquilibre structurel entre les locataires et les bailleurs. De plus, selon eux, le projet violerait la protection contre les loyers abusifs garantie par l'art. 109 de la Constitution fédérale (Cst.)⁶. Ils font notamment valoir que la mise en œuvre du projet risquerait d'entraîner une augmentation disproportionnée des loyers, à laquelle les locataires ne pourront guère s'opposer. D'autres voix craignent une aggravation de la pénurie de logements et une augmentation du nombre de résiliations de contrats de bail « pour motif économique », afin de relouer les objets ainsi libérés à un loyer plus élevé.

Au niveau de la procédure, 10 participantes et participants sont favorables à une scission du projet en deux (PLR, usam, CATEF, FRI, HEV, CAFF, SVIT, USPI, AIS, Centre Patronal). Ils avancent que les Commissions des affaires juridiques ont adopté les deux initiatives parlementaires avec des proportions de voix différentes et qu'il n'existe qu'un lien thématique indirect entre la contestation du loyer initial et la preuve des loyers usuels dans la localité ou le quartier. C'est pourquoi, à leurs yeux, il conviendrait de soumettre deux projets distincts au Parlement.

Quelques participantes et participants se sont montrés critiques en faisant remarquer que, dans un passé proche, plusieurs modifications ponctuelles avaient été apportées au droit du bail en peu de temps (Les VERT-E-S, PS, SMV/ASLOCA, GastroSuisse),⁷ ce qui, à leurs

⁶ RS 101

⁷ Interventions parlementaires citées dans ce cadre : [15.455](#), [16.458](#), [16.459](#), [18.475](#)

yeux, provoque une érosion rampante et calculée de la protection des locataires et augmente de manière ciblée la charge de travail et les coûts liés aux campagnes référendaires (SMV/ASLOCA).

4.2 Art. 270 CO : « Bonne foi dans le droit du bail. Contestation du loyer initial limitée aux cas dans lesquels le locataire a conclu le bail par nécessité »

4.2.1 Appréciation chiffrée

En tout, 28 participants et participantes sont favorables à une modification de l'art. 270 CO, qui concerne la contestation du loyer initial. À cet égard, il est important de distinguer les participants et participantes qui soutiennent une mise en œuvre conformément au texte, selon lequel une situation de nécessité personnelle ou familiale du locataire est nécessaire pour toute contestation, de ceux qui soutiennent une mise en œuvre conformément à la variante, selon laquelle une situation de nécessité personnelle ou familiale ne doit être prouvée que dans le cas d'une contestation fondée sur une pénurie sur le marché local du logement et des locaux commerciaux. Parmi les 28 participants et participantes susmentionnés, 15 sont favorables à une mise en œuvre selon le texte (BE, OW, SG, SH, ZH, PLR, UDC, USAM, CATEF, FRI, HEV, SVIT, USPI, AIS, Centre Patronal).

À l'inverse, 13 participantes et participants préfèrent une mise en œuvre selon la variante proposée : 3 participants et participantes approuvent le texte sur le principe, mais préfèrent la variante (NW, NE, CAF) et 8 autres rejettent le texte et soutiennent uniquement la variante (AG, FR, LU, TI, UR, VD, VS, ZG). Quant aux cantons de Thurgovie et d'Appenzel Rhodes-Intérieures, ils indiquent dans le questionnaire qu'ils sont « neutres » s'agissant du texte, mais ont formulé des commentaires positifs sur la variante.

15 participants et participantes rejettent à la fois le texte et la variante (AR, BS, BL, PEV, Les VERT-E-S, PS, UVS, USS, HabitatDurable, Coopératives d'habitation Suisse, SMV/ASLOCA, Verband der Geschäftsmieter, RPSL, solidaritéS, GastroSuisse). Les cantons des Grisons et de Soleure rejettent également les deux formes de mise en œuvre, mais indiquent que la variante serait préférable au texte en cas de mise en œuvre du projet.

4.2.2 Synthèse des arguments

4.2.2.1 Conditions de la pénurie (art. 270, al. 1, let. a, P-CO) et de la situation de nécessité (art. 270, al. 1^{bis}, P-CO ou art. 270, al. 1, let. a, P-CO [variante])

Les conditions de la pénurie sur le marché local du logement et des locaux commerciaux, et de la situation de nécessité personnelle ou familiale sont ici traitées conjointement. En effet, la majorité des prises de position qui se réfèrent à la condition de la pénurie traitent simultanément de la situation de nécessité comme condition supplémentaire.

La question des circonstances devant donner le droit à un ou une locataire de contester le loyer initial est au cœur des modifications prévues de l'art. 270 CO. En d'autres termes, il s'agit de définir qui doit pouvoir contester un loyer dans quel cas et pour quel motif. Ces questions sont longuement discutées dans les avis déposés.

De nombreux participants et participantes soutenant le projet invoquent la bonne foi contractuelle et/ou la sécurité juridique comme principales raisons de soutenir la mise en œuvre selon le texte (BE, OW, PLR, UDC, usam, CATEF, HEV, FRI, SVIT, AIS, USPI, Centre Patronal) ou la variante (LU, NW, UR, TG, VD, CAF). Afin de garantir que les contrats conclus ne soient pas systématiquement modifiés ultérieurement, il est nécessaire, selon eux, de mettre en place des obstacles importants à de telles modifications. Plusieurs participants et participantes estiment que ces obstacles sont aujourd'hui trop bas dans les cas de contestation du loyer initial, (PLR, usam, CATEF, HEV, SVIT, USPI, AIS, Centre

Patronal). À cet égard, ils déplorent notamment qu'en raison de la pénurie que connaît actuellement le marché suisse du logement, au moins un motif de contestation soit toujours donné. Cette situation confère selon eux à tous les locataires un droit automatique de contestation en période de pénurie de logements, ce qui restreint la liberté contractuelle et dépasse les limites de la protection contre les loyers abusifs (PLR, usam, HEV, SVIT, USPI, AIS, Centre Patronal).

En outre, à leurs yeux, des obstacles trop bas permettent aux locataires d'abuser de la procédure de contestation et d'imposer une amélioration unilatérale des conditions contractuelles. Cette situation est perçue comme injuste au regard de son coût économique et procédural, ainsi que des principes de la bonne foi contractuelle et de la liberté contractuelle évoqués ci-dessus (UDC, HEV, SVIT, USPI, Centre Patronal).

Sur la base de ces considérations, les locataires ne devraient pouvoir contester le loyer initial que s'ils peuvent prouver qu'ils ont conclu le bail par nécessité. Plusieurs participants et participantes estiment que cela contribuerait à prévenir les abus, à garantir la bonne foi contractuelle ainsi que la sécurité juridique et à empêcher une utilisation excessive de l'instrument de la contestation (PLR, UDC, HEV, SVIT).

D'autres estiment que le nombre absolu de contestations au niveau cantonal et national est très faible et que, partant, il n'est pas nécessaire de réduire les possibilités de contestation (BL, BS, SO, PS, UVS, SMV/ASLOCA, RPSL). Ainsi, plusieurs participants et participantes citent le rapport explicatif⁸ relatif au projet de loi, qui indique que, au niveau suisse, une contestation du loyer initial n'intervient que pour un peu plus de 0,3 % des baux conclus et qu'une autorisation de procéder n'est délivrée que pour environ 0,06 % des contrats (PS, RPSL, SMV/ASLOCA, solidaritéS).

Malgré ce faible nombre de cas, plusieurs participants et participantes estiment que l'instrument de la contestation doit absolument être protégé. Selon eux, il permet en effet de contester les loyers abusifs au cas par cas. À leurs yeux, le fait qu'une situation de nécessité doive être donnée rend la contestation tellement plus difficile que la fonction de protection de la disposition concernée n'est plus garantie (BS, FR, GR, VS). Par ailleurs, ils considèrent que la possibilité de contester le loyer réduit à elle seule l'incitation à fixer des loyers abusifs, ce qui confère à l'art. 270 CO un effet préventif qu'il ne faut pas sous-estimer. Certains participants et participantes craignent que cet effet ne soit supprimé si seuls les locataires en difficulté avérée peuvent contester les loyers initiaux (UVS, Verband der Geschäftsmieter, Coopératives d'habitation Suisse).

En outre, selon plusieurs participants et participantes, les modifications proposées – notamment selon le texte de l'initiative – auront pour conséquence de priver de facto les locataires qui ne se trouvent pas dans une situation de nécessité du droit de contester et donc du principal instrument à leur disposition pour lutter contre les loyers excessifs (cf. aussi ch. 4.2.3). De ce fait, certains locataires ne seront plus protégés contre les loyers abusifs par l'art. 270 CO, ce que plusieurs participants et participantes considèrent comme une violation de l'art. 109 Cst. et du mandat constitutionnel de protection contre les loyers abusifs qui en découle (AR, LU, TG, PEV, Les VERT-E-S, PS, UVS, ASM/ASLOCA, Coopératives d'habitation Suisse, GastroSuisse).

Pour ces raisons, les participantes et participants concernés estiment que tous les locataires susceptibles d'être concernés par des loyers abusifs doivent pouvoir contester leur loyer, et non uniquement ceux qui se trouvent dans une situation de nécessité. Selon les arguments cités plus haut, la situation de nécessité en tant que condition nécessaire crée un obstacle trop élevé à la contestation et pénalise unilatéralement les locataires.

⁸ [Rapport explicatif relatif au projet visant à mettre en œuvre les initiatives parlementaires 16.451 et 17.493, p. 31](#)

Outre leurs opinions fondamentalement différentes concernant la nécessité, pour le locataire, de prouver qu'il se trouvait dans une situation de nécessité personnelle ou familiale, les participants et participantes ont des avis divergents sur le degré de difficulté que représente la fourniture d'une telle preuve. Du point de vue d'un canton et d'organisations du secteur immobilier, une telle situation est extrêmement simple à prouver, car il suffit de démontrer les efforts de recherche infructueux entrepris (SH, HEV, CATEF, SVIT, USPI, Centre Patronal). D'autres participants et participantes objectent que cette preuve est presque impossible à fournir dans la pratique et selon la jurisprudence actuelle (GE, Les VERT-E-S, UVS, HabitatDurable, SMV/ASLOCA, RPSL).

4.2.2.2 Augmentation sensible du loyer initial (art. 270, al. 1, let. b, P-CO)

La disposition relative à l'augmentation sensible du loyer initial est abordée de manière plutôt marginale, puisque l'essentiel des avis portent sur la nécessité, pour le locataire, de prouver une situation de nécessité personnelle ou familiale. Néanmoins, contrairement à la condition de pénurie sur le marché local du logement et des locaux commerciaux, cette disposition fait l'objet de deux propositions de modification.

Celles-ci se réfèrent à la jurisprudence actuelle selon laquelle les augmentations de loyer de plus de 10 % doivent être considérées comme sensibles. Deux cantons (FR, TI) demandent qu'il soit précisé à l'art. 270 CO dans quels cas l'augmentation d'un loyer initial est considérée comme « sensible ». Le canton de Fribourg plaide en outre pour un seuil plus bas que celui reconnu par la jurisprudence. En outre, une organisation demande qu'une augmentation de loyer de plus de 10 % ne soit pas considérée comme abusive si le bail précédent a duré plus de dix ans (CATEF).

4.2.3 Comparaison du texte de l'initiative et de la variante

Les modalités de la variante, laquelle n'exige la preuve de la situation de nécessité personnelle ou familiale qu'en cas de contestation fondée sur la pénurie sur le marché local du logement et des locaux commerciaux, visent à ce que l'obstacle à une contestation du loyer initial soit moins élevé que dans le cas d'une mise en œuvre selon le texte de l'initiative. Environ un tiers des participants et participantes préfèrent que l'initiative parlementaire soit mise en œuvre selon la variante présentée. L'argument le plus souvent avancé est que cette dernière va moins loin que la mise en œuvre selon le texte. Pour de nombreux cantons, le texte de l'initiative parlementaire limite trop fortement la possibilité de contester le loyer (AG, AI, GE, FR, NW, TI, UR, VD, VS, ZG).

D'une part, des participantes et participants font référence à la pénurie actuelle de logements, estimant que, dans ce contexte, le texte est trop restrictif (FR, ZG). D'autre part, plusieurs participants et participantes accordent une attention particulière aux locataires plus aisés. En raison de leur situation financière, ces derniers ont souvent d'autres solutions que la location de l'objet concerné et ne peuvent donc généralement pas justifier d'une situation de nécessité, ce qui les exclut de facto du droit de contestation selon le texte. Plusieurs cantons font valoir que les modifications de l'art. 270 CO sont les bienvenues sur le principe, mais que, en cas d'augmentation sensible du loyer, les loyers abusifs devraient pouvoir être contestés indépendamment du statut économique du locataire (AG, AI, TI, VD).

En outre, plusieurs participants et participantes voient dans la variante un compromis satisfaisant entre diverses préoccupations. Deux cantons (LU, TG) considèrent que la variante est une solution qui, contrairement au texte de l'initiative, respecte à la fois le principe de la bonne foi contractuelle et le mandat constitutionnel de protection contre les loyers abusifs. Une organisation souligne que la variante tient compte de l'idée de protection du locataire qui sous-tend l'art. 270 CO, sans toutefois que les bailleurs doivent s'attendre à des contestations dans chaque situation de pénurie, car dans de tels cas, une situation de nécessité avérée serait également nécessaire (CAFP).

Pour d'autres participants et participantes, le texte de l'initiative ne va pas trop loin et la variante ne va pas assez loin : plusieurs avis décrivent l'exclusion des locataires plus aisés de la possibilité de contester le loyer comme une amélioration souhaitable par rapport à la réglementation existante. La position selon laquelle seuls les locataires en situation de nécessité avérée doivent bénéficier de la protection prévue par l'art. 270 CO implique également que cette protection ne doit pas s'appliquer dans la même mesure aux locataires plus aisés. Étant donné que ces derniers disposent toujours d'autres solutions plus abordables à côté des objets dont les loyers seraient potentiellement abusifs, ils n'ont pas besoin d'une possibilité de contestation. Le fait que les locataires puissent conclure un bail et contester ensuite le loyer malgré l'existence d'autres solutions est perçu par plusieurs organisations comme une mise en péril choquante du principe de la bonne foi contractuelle (CATEF, SVIT, USPI, Centre Patronal). De plus, de tels locataires pourraient, dans le pire des cas, profiter de la possibilité de contestation pour obtenir une modification unilatérale ultérieure du contrat de bail (UDC, PLR, SVIT). En outre, les cantons soutenant le texte de l'initiative font valoir que celui-ci est plus proche de la volonté du législateur et garantira une meilleure sécurité juridique (BE, ZH).

Enfin, le constat selon lequel les locataires plus aisés perdraient la possibilité de contester le loyer en cas de modification de l'art. 270 CO constitue également un argument central des participants et participantes qui rejettent tant le texte que la variante. En effet, selon eux, cette réduction unilatérale de la protection des locataires interviendrait même en cas de mise en œuvre selon la variante. De plus, la variante ne permet à leurs yeux pas non plus de résoudre les problèmes tels que la violation de l'art. 109 Cst. ou la difficulté de prouver la situation de nécessité. En conséquence, plusieurs participants et participantes estiment que tant le texte de l'initiative que la variante doivent être rejetés (BS, BL, GR, SO, PEV, Les VERT-E-S, PS, UVS, SMV/ASLOCA, Coopératives d'habitation Suisse, GastroSuisse).

4.2.4 Propositions de modification et autres remarques

Outre les 45 avis sur le fond, qui privilégient soit le texte, soit la variante, ou qui rejettent les deux formes de mise en œuvre, deux réponses doivent encore être mentionnées.

Premièrement, celle de l'ASM, qui renonce à prendre position sur le fond concernant la question de la contestation du loyer initial.

Deuxièmement, dans le but d'atténuer encore le durcissement découlant des modifications proposées, le canton de Genève propose sa propre variante de modification de l'art. 270 CO : en principe, comme dans le droit en vigueur, une contestation doit être possible si l'une des trois conditions (pénurie sur le marché local du logement et des locaux commerciaux, situation de nécessité personnelle ou familiale du locataire, augmentation sensible du loyer par rapport à celui du locataire précédent) est remplie. Toutefois, même si l'une de ces conditions est remplie, une contestation ne devrait pas être possible si le bailleur peut prouver qu'il a proposé au locataire, avant la conclusion du contrat de location, un ou plusieurs autres objets similaires à des loyers inférieurs.

Enfin, il convient de mentionner que les participants et participantes craignent des conséquences différentes selon que les modifications de l'art. 270 CO seront acceptées ou rejetées. Plusieurs participants et participantes se réfèrent à une étude réalisée par le bureau BASS sur mandat du SMV/de l'ASLOCA⁹ concernant la hausse des loyers ou les loyers moyens excessifs ; selon eux, l'affaiblissement d'un mécanisme de protection

⁹ [Schärer, Höglinger, Geber, Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, 2022 : Entwicklung und Renditen auf dem Mietwohnungsmarkt 2006-2021 \[disponible uniquement en allemand ; résumé en français disponible sous : \[https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/2022_MV_Entwl_Rend_Mietwhg_Zusammenfassung_FR.pdf\]\(https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/2022_MV_Entwl_Rend_Mietwhg_Zusammenfassung_FR.pdf\)](https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/2022_MV_Entwl_Rend_Mietwhg_Zusammenfassung_FR.pdf)

important pour les locataires qui découlerait d'une approbation du projet risquerait d'entraîner une nouvelle hausse des loyers (PEV, USS, RPSL, SMV/ASLOCA). En effet, à leurs yeux, si le projet était approuvé, on perdrait à la fois l'effet modérateur passif de l'instrument et la possibilité effective de contester les loyers excessifs. Un autre participant renvoie en outre au rapport explicatif relatif au projet¹⁰, selon lequel la charge de travail des autorités de conciliation pourrait éventuellement encore augmenter du fait des modifications (PS).

En cas de rejet du projet, d'autres participants et participantes craignent, outre la mise en péril du principe de la bonne foi contractuelle, une explosion du nombre de contestations. Ainsi, un participant fait référence à l'augmentation significative du nombre de procédures de conciliation en matière de bail à loyer et de bail à ferme au cours du second semestre 2023, notamment en ce qui concerne les augmentations de loyer (PLR)¹¹. Une autre participante fait valoir que la situation juridique actuelle incertaine est une « bombe à retardement », car elle pourrait entraîner à tout moment une augmentation exponentielle du nombre de procédures de conciliation (CATEF).

¹⁰ [Rapport explicatif relatif au projet visant à mettre en œuvre les initiatives parlementaires 16.451 et 17.493, p. 30](#)

¹¹ [Augmentation de 46 % environ des nouvelles procédures de conciliation en matière de bail à loyer et de bail à ferme \(admin.ch\)](#)

4.3 Art. 269a CO : « Loyers usuels dans la localité ou dans le quartier. Instaurer des critères à valeur probante »

4.3.1 Appréciation chiffrée

Les modifications de l'art. 269a CO concernant les loyers usuels dans la localité et le quartier conformément au texte de l'initiative sont soutenues par 17 participants et participantes (AG, BE, SG, SH, TI, UR, VD, PLR, UDC, usam, CATEF, FRI, HEV, SVIT, USPI, AIS, Centre Patronal).

À l'inverse, 13 participants et participantes préfèrent la variante qui, contrairement au texte de l'initiative, ne prévoit pas de pouvoir d'appréciation du juge pour compenser les propriétés manquantes de certaines caractéristiques lors de la comparaison d'objets loués (AI, AR, FR, GE, LU, NW, OW, SO, TG, VS, ZG, ZH, CAFP). Parmi eux, 5 participants et participantes approuvent le texte de l'initiative, mais lui préfèrent la variante (AI, NW, OW, ZH, CAFP) ; les 8 autres rejettent la mise en œuvre selon le texte de l'initiative (AR, FR, GE, GR, LU, SO, TG, VS).

13 autres participants et participantes rejettent le texte ainsi que la variante (BS, BL, PEV, Les VERT-E-S, PS, UVS, USS, Coopératives d'habitation Suisse, SMV/ASLOCA, Verband der Geschäftsmieter, RPSL, solidaritéS, GastroSuisse). Enfin, le canton des Grisons rejette globalement les modifications de l'art. 269a CO, mais indique sa préférence pour la variante en cas d'acceptation du projet, comme il l'a fait pour la question de la contestation du loyer initial.

4.3.2 Synthèse des arguments

4.3.2.1 Généralités

Alors que la modification de l'art. 270 CO concerne principalement la situation de nécessité personnelle ou familiale du locataire comme critère devant être rempli pour qu'une contestation puisse avoir lieu, les modifications proposées à l'art. 269a CO ont trait à plusieurs aspects importants en ce qui concerne la preuve du caractère usuel des loyers dans la localité ou le quartier. En conséquence, les avis reçus se rapportent à divers aspects. En outre, les propositions de modification des dispositions de l'art. 269a CO sont plus nombreuses que celles concernant la contestation du loyer initial. Néanmoins, les avis portant sur les loyers usuels dans la localité ou le quartier peuvent également être résumés en quelques points clés.

Du point de vue des partisans et partisanes, les obstacles à l'examen des loyers usuels dans la localité ou le quartier sont actuellement trop élevés et l'interprétation du droit par les tribunaux est trop restrictive. Les participants et participantes critiquent les conditions telles que le nombre élevé d'objets à louer exigés, qui doivent en outre se ressembler fortement en ce qui concerne plusieurs caractéristiques. Selon plusieurs prises de position, cela rendrait une comparaison si difficile qu'elle ne serait guère réalisable dans la pratique (AR, SH, TG, PLR, UDC, usam, CATEF, FRI, HEV, SVIT).

Dans ce contexte, les participants et participantes saluent les modifications proposées et citent plusieurs avantages du nouveau cadre juridique. Outre la simplification de la preuve elle-même, une sécurité juridique et une clarté accrues ainsi qu'une administration simplifiée des preuves et une réduction de la charge de travail pour les parties au litige, les autorités de conciliation et les tribunaux sont les raisons les plus souvent citées plaidant en faveur de la mise en œuvre selon le texte de l'initiative (TI, VD, PLR, UDC, usam, FRI, HEV) ou la variante (FR, LU, SO, TG, VS, ZG, CAFP). Plusieurs participants et participantes soulignent que toutes les parties au contrat de bail profiteraient des modifications proposées, car les procédures seraient plus rapides, plus simples et se fonderaient sur des règles plus claires

(PLR, UDC, usam, HEV). En résumé, on salue donc le fait que les modifications proposées clarifient le cadre légal concernant les loyers usuels dans la localité ou le quartier et facilitent la fourniture des preuves requises.

Des voix critiques déplorent le fait que les modifications proposées facilitent de manière disproportionnée la preuve des loyers usuels dans la localité ou le quartier (PS, USS, SMV/ASLOCA). D'autres indiquent que les loyers usuels dans la localité ou le quartier permettent de déterminer le caractère (non) abusif d'une augmentation de loyer ou de la relocation d'un objet loué à un loyer plus élevé. En conséquence, à leurs yeux, le critère des loyers usuels dans la localité ou le quartier est indispensable pour protéger les locataires contre les loyers abusifs. Des participants et participantes mettent en garde contre le risque de hausses de loyer injustifiées et d'augmentation du nombre de résiliations pour motif économique en cas de suppression de cette protection (PEV, UVS, SMV/ASLOCA, Coopératives d'habitation Suisse, RPSL, solidaritéS). Ils craignent ainsi que la comparaison simplifiée des objets loués permette de comparer plus facilement des loyers excessifs avec les loyers également excessifs d'autres objets et de les désigner ainsi comme étant conformes aux loyers usuels dans la localité ou le quartier (UVS).

En outre, plusieurs participants et participantes font valoir que les nouvelles dispositions ne contribueraient pas à la sécurité juridique ni ne réduiraient la charge de travail des tribunaux, mais qu'elles entraîneraient au contraire une rigidité accrue, laquelle générerait un surcroît de travail (BL, BS, GR, SO, PS). En facilitant la preuve des loyers usuels dans la localité ou le quartier, on affaiblirait de nouveau inutilement et de façon injustifiée la protection contre les loyers abusifs, ce qui est considéré comme choquant, notamment au vu de la restriction simultanée de la possibilité de contestation (cf. ch. 4.2) [PS].

4.3.2.2 Reprise de l'art. 11, al. 1, OBLF (art. 269a, al. 2, P-CO)

Les loyers déterminants pour le calcul des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier au sens de l'al. 1, let. a, sont les loyers des habitations et des locaux commerciaux comparables à la chose louée quant à l'emplacement, la dimension, l'équipement, l'état et l'année de construction. Les règles suivantes s'appliquent :

La reprise de l'art. 11, al. 11, OBLF n'a pas fait l'objet de commentaires sur lesquels il vaut la peine de s'attarder ici. Dans ce contexte, il convient toutefois de mentionner que, selon certains cantons, d'autres aspects du projet, tels que les critères plus précis concernant l'équipement, l'état et l'année de construction, devraient idéalement être réglés au niveau de l'ordonnance (BE, GR, PS).

4.3.2.3 Année de construction (art. 269a, al. 2, let. a, P-CO)

2. ...

a. s'agissant de l'année de construction, sont considérées comme comparables :

- 1. pour les choses louées qui se trouvent dans des bâtiments construits avant 1930 : les autres choses louées qui se trouvent dans des bâtiments construits avant 1930 ;*
- 2. pour les choses louées qui se trouvent dans des bâtiments construits après 1930 : les choses louées qui se trouvent dans des bâtiments construits vingt ans auparavant ou plus tard.*

La définition plus claire du critère de comparaison de l'année de construction est saluée par plusieurs participants et participantes (GE, SO, HEV, SVIT, USPI, Centre Patronal). La codification de la pratique du Tribunal fédéral, selon laquelle les années de construction d'objets comparables à cet égard ne doivent pas être espacées de plus de 20 ans, crée une sécurité juridique et simplifie l'application de l'art. 269a CO (SO). Il est également jugé utile que la différence de 20 ans ne s'applique pas aux bâtiments particulièrement anciens

(construits avant 1930), qui devraient toujours être comparables entre eux en ce qui concerne l'année de construction (HEV). Des participants et participantes plus critiques indiquent que la codification pure et simple de la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui doit de toute façon être prise en compte, ne crée pas plus de sécurité juridique et conduit à davantage de rigidité, tout en limitant la marge d'appréciation des tribunaux pour l'examen au cas par cas (GR, PS). Le canton de Bâle-Ville fait valoir que, parmi toutes les modifications prévues à l'art. 269a CO, seules les spécifications relatives à l'année de construction contribuent à la sécurité juridique.

Plusieurs propositions de modification ont été soumises concernant les dispositions relatives à l'année de construction. Ainsi, le canton de Thurgovie propose une adaptation selon laquelle les choses louées dont l'année de construction est antérieure à 1930 peuvent être comparées avec des choses louées construites vingt ans après leur construction, même si l'objet de comparaison a été construit après 1930. Par exemple, une chose louée construite en 1925 doit pouvoir être comparée à un objet construit en 1940. La CATEF demande qu'une distinction soit opérée entre les objets construits avant et ceux construits après 1940, au lieu de 1930. Le canton de Berne recommande pour sa part de préciser dans quelle mesure l'année de construction des bâtiments ou des « choses louées qui se trouvent dans des bâtiments », selon le texte de loi, est déterminante pour la comparabilité sur la base de l'année de construction.

Une telle précision permettrait notamment de savoir si, dans le cas d'une chose louée ayant subi des transformations importantes dans un bâtiment, il convient de prendre en compte l'année de construction du bâtiment lui-même ou l'année de la rénovation. De la même manière, la FRI demande à la CAJ-N de préciser si les rénovations importantes ont un impact sur la comparabilité en fonction de l'année de construction .

4.3.2.4 Catégories relatives à l'état et à l'équipement (art. 269a, al. 2, let. b, P-CO)

2. ...

a. ...

b. *l'état et l'équipement sont évalués à l'aide de trois catégories (simple, bon, très bon) ; si des propriétés manquent pour certaines caractéristiques, le juge les compense selon son appréciation en tenant compte de propriétés différentes, supplémentaires ou de valeur supérieure ;*

Plusieurs participants et participantes estiment que l'introduction de catégories claires dans lesquelles les deux critères de comparaison principaux que sont l'état et l'équipement peuvent être classés facilitera de manière significative l'administration des preuves et allègera la charge de travail des tribunaux et des parties au litige (SO, TG, PLR). Les catégories sont perçues comme pertinentes et praticables et, pour de nombreux partisans et partisanses, elles contribuent directement à la sécurité juridique (AG, SH, PLR, HEV, SVIT, USPI, Centre Patronal).

D'autres participants et participantes estiment que les catégories proposées sont définies de manière trop vague et qu'il est difficile de les déterminer objectivement (BS, HabitatDurable). De ce fait, selon eux, elles ne permettront aucunement d'accroître la sécurité juridique et elles réduiront en plus la précision de la comparaison des objets et nuiront ainsi à l'essence même des loyers usuels dans la localité ou le quartier, qui se fondent précisément sur une telle comparaison (AI, BL, BS, GR, PS, HabitatDurable).

Les catégories proposées font également l'objet de diverses remarques et propositions de modification. Le canton de Berne avance que les caractéristiques que sont l'état et l'équipement sont mélangées si les mêmes catégories d'évaluation « simple », « bon » et « très bon » sont utilisées pour les deux caractéristiques. Pour résoudre ce problème, il

préconise d'évaluer l'état à l'aide des catégories « mauvais », « bon » et « très bon » et l'équipement à l'aide des catégories « simple », « moyen » et « haut de gamme ». Le canton de Zoug souligne que la catégorisation de l'état et de l'équipement doit notamment permettre d'assouplir les exigences en ce qui concerne les statistiques officielles, mais que celles-ci ne tiennent souvent pas compte de l'emplacement de l'objet loué. Par conséquent, selon lui, l'emplacement devrait également être évalué au moyen de catégories, de la même manière que l'état et l'équipement .

De très nombreuses prises de position se réfèrent en outre au pouvoir d'appréciation du juge, qui est également réglé à l'art. 269a, al. 2, let. b, P-CO. Comme la mise en œuvre selon le texte de l'initiative et celle selon la variante se distinguent par l'absence de pouvoir d'appréciation dans la variante, le débat relatif à cette disposition est développé plus en détail dans la partie consacrée à la comparaison entre le texte de l'initiative et la variante (ch. 4.3.3).

4.3.2.5 Statistiques établies par la branche (art. 269a, al. 2, let. c, P-CO)

- | |
|--|
| 2. ... |
| a. ... |
| b. ... |
| c. <i>des statistiques officielles ou établies par la branche, et suffisamment différenciées, sont admises comme preuve.</i> |

La possibilité de recourir à des statistiques établies par la branche et suffisamment différenciées pour prouver les loyers usuels dans la localité ou le quartier est saluée en particulier, mais pas exclusivement, par les représentants et représentantes des intérêts du secteur immobilier. Comme pour les autres dispositions, les principaux avantages soulignés par les participants et participantes sont la praticabilité et la comparabilité des objets loués accrues (AG, TG, SH, PLR, usam, CATEF, HEV, SVIT, USPI, Centre Patronal). Le principal contre-argument avancé est que les statistiques établies par la branche ne sont pas neutres. Plusieurs participants et participantes expliquent que les services du secteur de l'immobilier qui collectent les données ont un intérêt financier à faciliter la preuve des loyers usuels dans la localité ou le quartier. En conséquence, l'admission de statistiques potentiellement biaisées, auxquelles les locataires n'ont peut-être pas accès, est rejetée dans plusieurs avis (BS, VD, Les VERT-E-S, PS, UVS, SMV/ASLOCA, Verband der Geschäftsmieter, GastroSuisse).

Les cantons de Bâle-Ville et de Fribourg soulignent l'importance de statistiques de qualité et renvoient dans ce contexte à leurs statistiques cantonales respectives sur le marché locatif local. Le canton de Bâle-Ville, en particulier, craint que l'admission d'un autre type de statistiques ne nuise à l'établissement de statistiques cantonales. Plusieurs partisans et partisanes font quant à eux valoir que des statistiques de qualité propres à la branche sont déjà établies depuis des années dans le secteur de l'immobilier, soulignant le niveau de qualité élevé de ces statistiques (SVIT, HEV, USPI, Centre Patronal).

Outre les arguments pour ou contre l'admission de statistiques établies par la branche, la disposition concernée a également fait l'objet de questions et de propositions de modification. Du point de vue des cantons du Tessin et de Bâle-Ville, certaines questions centrales doivent être clarifiées en cas d'admission de statistiques établies par la branche : que se passe-t-il si les deux parties contractantes fournissent des statistiques divergentes pour prouver que le loyer est (ou n'est pas) conforme aux usages de la localité ou du

quartier ? Quand des statistiques sont-elles considérées comme « établies par la branche » ? Quel est le rapport entre les statistiques officielles et les statistiques établies par la branche : y a-t-il par exemple un ordre de priorité ?

La CATEF propose pour sa part d'autoriser, outre des statistiques établies par la branche, des expertises professionnelles comme autre moyen de preuve.

4.3.2.6 Nombre d'objets comparables (art. 269a, al. 3, P-CO)

3. Trois choses louées comparables suffisent pour prouver le caractère usuel des loyers dans la localité ou dans le quartier.

La dernière disposition visant à faciliter la preuve du caractère usuel des loyers dans la localité ou le quartier concerne la réduction de cinq à trois du nombre d'objets comparables requis à cet effet. Un grand nombre de participants et participantes jugent extrêmement positif l'abandon de la pratique du Tribunal fédéral qui découlerait d'une telle réduction, car selon eux, la difficulté – injustifiée à leurs yeux – à fournir la preuve requise s'explique principalement par le nombre élevé d'objets nécessaires (usam, CATEF, HEV, SVIT, USPI, Centre Patronal). Des participantes et participants extérieurs au secteur immobilier saluent également la modification, notamment car elle permettrait selon eux de réduire la charge de travail des tribunaux et des autorités de conciliation et d'améliorer la sécurité juridique (AG, AR, FRI, SO, TG). Les cantons de Soleure et d'Argovie, en particulier, relèvent que, compte tenu de l'administration minutieuse et complète des preuves et de la prise en compte de plusieurs critères, même trois objets constituent un nombre représentatif.

D'autres participants et participantes s'opposent fermement à l'abaissement du nombre nécessaire de choses louées comparables. Ils estiment que la comparaison de trois choses à louer comparables ne suffirait nullement à prouver le caractère usuel des loyers dans la localité ou le quartier et que la réduction concernée réduirait substantiellement la précision de la comparaison (BS, BL, UVS). À leurs yeux, une réduction aussi drastique du nombre nécessaire d'objets à louer favoriserait les abus et les résiliations pour motif économique (Les VERT-E-S, USS, SMV/ASLOCA, GastroSuisse). Par ailleurs, certains critiquent le fait que la pratique du Tribunal fédéral ne soit pas codifiée et qu'on s'en écarte de manière injustifiée (PS).

Le canton des Grisons fait en outre valoir que, de son point de vue, la modification du droit de bail pourrait se limiter à la réduction du nombre d'objets comparables telle que prévue dans le projet.

Aucune proposition n'a été faite concernant le nombre d'objets comparables nécessaires ; seules des recommandations visant l'approbation ou le rejet de la modification prévue ont été soumises.

4.3.3 Comparaison du texte de l'initiative et de la variante

Comme pour la question de la contestation du loyer initial, la CAJ-N a mis en consultation deux propositions de nouvelle réglementation concernant les loyers usuels dans la localité ou le quartier. La mise en œuvre selon le texte de l'initiative et celle selon la variante diffèrent sur un seul point : selon la mise en œuvre conformément au texte de l'initiative, les juges peuvent compenser des propriétés manquantes pour certaines caractéristiques en tenant compte de propriétés différentes, supplémentaires ou de valeur supérieure. La variante, plus modérée, ne prévoit pas un tel pouvoir d'appréciation du juge.

Comme il faut toujours s'attendre à des différences entre les objets loués en ce qui concerne l'emplacement, la dimension, l'équipement, l'état et l'année de construction, les participants et participantes favorables au texte de l'initiative estiment que l'octroi d'un pouvoir d'appréciation au juge crée une marge de manœuvre importante. De l'avis de plusieurs

participants et participantes, la flexibilité garantie grâce à l'octroi d'un pouvoir d'appréciation au juge est indispensable pour atteindre l'objectif du projet, à savoir la simplification de la preuve du caractère usuel des loyers dans la localité ou le quartier (AG, TI, UR, PLR, FRI). À cet égard, une association fait valoir que la mise en œuvre selon le texte de l'initiative correspond à la volonté du législateur, raison pour laquelle elle est préférable à la variante (AIS).

En outre, plusieurs participants et participantes expliquent que les problèmes constatés en rapport avec le caractère usuel des loyers dans la localité ou le quartier persisteraient si la variante était mise en œuvre : sans la possibilité de compenser les propriétés manquantes, une preuve resterait très difficile à apporter en raison de la difficulté de trouver suffisamment d'objets comparables, ce qui risquerait de donner lieu à des procédures infructueuses, comme jusqu'ici. En conséquence, selon eux, une mise en œuvre selon le texte de l'initiative est essentielle pour garantir la sécurité juridique (UDC, usam, SVIT). Enfin, des participants et participantes soulignent que la compensation des propriétés manquantes par un juge n'est pas quelque chose d'extraordinaire, mais qu'il s'agit simplement d'une précision du pouvoir d'appréciation du juge prévu à l'art. 4 du code civil (CC)¹² dans le contexte des loyers usuels dans la localité ou le quartier (HEV, USPI, Centre Patronal).

Certains partisans et partisanes de la variante se réfèrent également à l'art. 4 CC, mais estiment qu'il est inutile d'inscrire dans le CO le pouvoir d'appréciation du juge sur la base de cet article (AG, ZG). De nombreux autres voient dans la mise en œuvre selon le texte de l'initiative un danger pour la sécurité juridique : les diverses modifications et la codification de la nouvelle réglementation prévue à l'art. 269a CO visent à établir des règles plus claires et à augmenter la praticabilité et l'applicabilité de l'article. De l'avis de nombreux participants et participantes, il ne serait pas opportun d'affaiblir la sécurité juridique ainsi acquise en accordant un pouvoir d'appréciation au juge et de réintroduire une insécurité juridique due à des appréciations et des décisions judiciaires divergentes (AI, AR, GE, NW, SO, TG, VS, CAF, HabitatDurable). Outre une diminution de la sécurité juridique, d'autres craignent une augmentation de la charge de travail des tribunaux et des autorités de conciliation, car la compensation des propriétés manquantes sera finalement laissée à leur appréciation (LU, VS).

L'avis de l'ASM, qui a renoncé à prendre position sur la question du loyer initial, est également pertinent dans ce contexte. L'ASM ne se positionne pas non plus clairement pour ou contre les modifications prévues à l'art. 269a CO, mais elle renvoie spécifiquement à divers problèmes qu'entraînerait l'octroi d'un pouvoir d'appréciation au juge (notamment la grande variabilité des décisions ainsi que l'augmentation de la charge de travail des tribunaux).

Enfin, plusieurs participants et participantes rejettent aussi bien la mise en œuvre selon le texte de l'initiative parlementaire que celle selon la variante. Pour nombre d'entre eux, indépendamment de la question du pouvoir d'appréciation du juge, les modifications proposées désavantagent trop les locataires. À leurs yeux, la nouvelle réglementation relative à l'année de construction, l'intégration de catégories perçues comme rigides, l'admission de statistiques établies par la branche ainsi que la réduction du nombre d'objets comparables nécessaires simplifieraient trop la preuve du caractère usuel des loyers dans la localité ou le quartier. Comme tous ces aspects sont prévus aussi bien dans le texte de l'initiative que dans la variante proposée, plusieurs participants et participantes s'opposent aux deux formes de mise en œuvre (BS, BL, PEV, Les VERT-E-S, PS, UVS, USS, Coopératives d'habitation Suisse, Verband der Geschäftsmieter, RPSL, GastroSuisse).

¹² RS 210

Outre les arguments pour ou contre la variante, un petit nombre de participants et participantes proposent également des modifications de la disposition relative au pouvoir d'appréciation du juge. Ainsi, les cantons de Fribourg et de Thurgovie font remarquer que les termes « caractéristique » et « propriété » ne sont pas définis dans l'article en question. Le canton de Fribourg recommande de préciser ce point. La CATEF demande qu'il soit spécifié que les propriétés par lesquelles les propriétés manquantes sont compensées par le tribunal ne doivent pas nécessairement être d'une valeur supérieure, mais seulement d'une valeur comparable.

4.3.4 Propositions de modification et autres remarques

Quelques propositions et commentaires se réfèrent davantage aux loyers usuels dans la localité ou le quartier en général qu'aux dispositions individuelles de l'art. 269a CO. HabitatDurable formule par exemple une proposition dans laquelle elle charge la Confédération de collecter des valeurs sur l'emplacement, la dimension, l'équipement, l'état et l'année de construction au moyen d'une enquête statistique couvrant l'ensemble du territoire et de mettre ces valeurs comparatives à la disposition de toutes les parties au contrat de bail ou au litige. Le canton de Neuchâtel fait remarquer que d'éventuelles augmentations de loyer consécutives aux modifications de l'art. 269a CO pourraient avoir des conséquences négatives en matière d'aménagement du territoire et d'environnement.

5 Annexe : Liste des destinataires consultés et des avis reçus

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

EVP / PEV	Evangelische Volkspartei der Schweiz Parti évangélique suisse Partito evangelico svizzero
FDP / PLR	Die Liberalen Les Libéraux-Radicaux I Liberali Radicali
GPS / PES	GRÜNE Schweiz Les VERT-E-S suisses I VERDI svizzera
SVP / UDC	Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre Unione democratica di centro
SP / PS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito socialista svizzero

Interessierte Organisationen / Organisations intéressées / Organizzazioni interessate

SSV / UVS / UCS	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere
Sgv / usam / usam	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri
SGB / USS	Schweiz. Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
CATEF	Camera ticinese dell'Economia Fondiaria
Casafair / HabitatDurable	Casafair Schweiz HabitatDurable Suisse
FRI	Fédération Romande Immobilière
HEV	Hauseigentümerverband Schweiz Association suisse des propriétaires fonciers Associazione svizzera dei proprietari fondiari
KGAST	Konferenz der Geschäftsführer von Anlagestiftungen
RPSL	Rassemblement pour une politique sociale du logement
SMV / ASLOCA / ASI	Schweizerischer Mieterinnen- und Mieterverband Association suisse des locataires Associazione Svizzera Inquilini
SVR / ASM	Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter Association suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire Associazione svizzera dei magistrati
SVIT	Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft Association suisse de l'économie immobilière Associazione svizzera dell'economia immobiliare
USPI	Union suisse des professionnels de l'immobilier
Verband der Geschäfts- mieter	Verband der Geschäftsmieter
VIS / AIS	Verband Immobilien Schweiz Association immobilier Suisse
Wohnbaugenossenschaften Schweiz	Wohnbaugenossenschaften Schweiz

Weitere Organisationen / Autres organisations / Altre organizzazioni

Centre Patronal	Centre Patronal
GastroSuisse	GastroSuisse
solidaritéS	solidaritéS

Verzicht auf Stellungnahme / Renonciation à une prise de position / Rinuncia a un parere

GL	Glarus / Glaris / Glarona
JU	Jura
SZ	Schwyz / Svitto
SAV / UPS / USI	Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV Union patronale suisse UPS Unione svizzera degli imprenditori USI