

Révision du droit de bail (loyers)

Les taux hypothécaires ont-ils fini d'influencer les loyers ?

22 décembre 2003

Numéro 47/2

dossierpolitique

Les taux hypothécaires ont-ils fini d'influencer les loyers ?

Le 8 février prochain, peuple et cantons seront appelés à se prononcer sur la révision du droit de bail. Ce texte constituait une réponse indirecte à l'initiative dite des «loyers loyaux», rejetée en votation populaire le 18 mai passé. Le cœur de la révision concerne l'adaptation des loyers à l'indice des prix et la suppression du lien avec les taux hypothécaires. L'ASLOCA a lancé avec succès le référendum contre cette révision, récoltant quelque 90'000 signatures. Les milieux immobiliers sont quant à eux partagés : les organisations alémaniques et tessinoises la soutiennent, tandis que les organisations romandes s'en distancient.

Le droit de bail actuel n'est pas ancien, mais il a fait l'objet de critiques récurrentes au cours des années 90, principalement en raison de la possibilité d'adapter les loyers à l'évolution des taux hypothécaires (voir dossierpolitique 13/1 du 7 avril 2003). Pour remédier au problème - et pour combattre les velléités parlementaires de passer aux « loyers libres » - les associations de défense des locataires avaient lancé l'initiative «pour des loyers loyaux».

Leur objectif principal consistait à lisser les taux hypothécaires sur 5 ans, de manière à réduire la brutalité des hausses de loyers dues à l'augmentation du prix de l'argent. Dans la foulée, les milieux des locataires tentaient de bétonner la protection contre les congés abusifs, déjà bien efficace. Leur initiative a toutefois été rejetée nettement par le peuple et les cantons en mai 2003. Le Parlement de son côté a préparé un contre-projet indirect qui, pour l'essentiel, supprime le lien entre taux hypothécaires et loyers.

Principale nouveauté : adieu les taux hypothécaires !

Pour expliquer la teneur de la révision, il est indispensable de la comparer avec le droit actuel.

Le droit actuel

Le système actuel est basé sur les coûts. Cela signifie que les bailleurs sont en mesure de répercuter sur les loyers différents facteurs financiers: hausses des taux hypothécaires, hausses des frais d'exploitation, prestations supplémentaires, compensation du renchérissement pour le capital exposé au risque. Les bailleurs sont aussi en droit, théoriquement du moins, car cette possibilité est dans les faits pratiquement inapplicable, d'adapter le loyer aux loyers usuels du quartier ou de la localité.

Au titre de la protection des locataires, le droit actuel permet de s'opposer à des loyers excessifs; sont ainsi qualifiés d'abusifs les loyers qui rapportent un rendement excessif ou qui sont basés sur un prix d'achat manifestement exagéré. Ainsi, l'acheteur d'un immeuble qui aurait acquis son bien à un prix exagéré n'est pas en droit, selon la loi,

de répercuter son erreur sur les locataires. Ce garde-fou doit cependant être mis en œuvre par des spécialistes, car il fait intervenir de nombreux éléments d'appréciation techniques et financiers.

La révision supprime le lien avec les taux hypothécaires

Sur ces deux aspects - loyers abusifs et possibilités d'adapter les loyers - la révision procède à une importante simplification du système. Ainsi, ce sont l'inflation et les prestations supplémentaires qui constitueraient désormais les seuls motifs de hausse. L'adaptation à l'indice des prix se calculerait sur la moyenne des deux dernières années civiles et s'élèverait à 100% (adaptation complète au renchérissement) au plus. Les taux hypothécaires n'auraient donc plus d'influence sur les loyers. En cas de forte inflation, la révision permettrait au Conseil fédéral de limiter l'augmentation des loyers si le taux de renchérissement dépassait 5% pendant plus de 2 années consécutives. Quant à l'adaptation du loyer aux prestations supplémentaires, il continuerait de s'agir de travaux apportant des plus-values, comme des rénovations par exemple. Dans ce cas, les adaptations du loyer seraient échelonnées.

La notion de loyers abusifs serait maintenue également, mais modulée différemment. Seraient ainsi abusifs les loyers qui dépassent de plus de 15% des loyers comparables. C'est une sorte d'évaluation statistique, appelée «loyers comparatifs», qui fournirait les informations nécessaires. Cette statistique serait tenue à jour par l'administration, mais non publiée, de manière à ce que les bailleurs ne puissent pas exploiter le différentiel entre les loyers qu'ils offrent et d'autres objets comparables dont le loyer serait plus élevé. Seul le locataire pourrait faire appel à l'autorité pour s'assurer que le loyer qui lui est proposé n'est pas excessif.

Autres éléments: contestation du loyer, nouveau propriétaire

En cours de bail, le locataire peut aujourd'hui demander une réduction de loyer si les bases de calcul ont changé d'une manière notable. Il peut en outre contester toute hausse de loyer. Cette possibilité de contestation subsisterait dans la nouvelle loi. En outre, le locataire, et lui seul, serait en mesure de demander tous les 5 ans un contrôle du loyer sur la base des loyers comparatifs.

A l'entrée dans son appartement, le locataire est aujourd'hui en mesure de dénoncer le loyer comme abusif dans les 30 jours s'il peut prouver qu'il est dans une situation difficile – le fait qu'il n'existait aucune autre possibilité de logement en raison de la pénurie est un motif parfois invoqué – ou que le loyer a été considérablement augmenté. La révision remplacerait cet article par une possibilité pour le locataire de demander un contrôle du loyer comparatif dans les 30 jours. Il ne lui serait donc plus nécessaire d'invoquer la pénurie pour contester un bail signé en bonne et due forme.

En cas de transfert d'immeuble à un nouveau propriétaire, des adaptations de loyers sont dans le droit actuel possibles si le prix d'achat n'est pas «manifestement exagéré» si rendement. Avec la révision, l'adaptation serait possible dans le cadre des loyers comparatifs, mais les augmentations devraient être obligatoirement échelonnées, de 10% au plus par année. En cas de travaux entraînant des plus-values, la révision prévoit aussi un échelonnement des augmentations de loyers.

Le nouveau droit étendrait aussi le délai d'information en cas d'augmentation de loyer. Ce délai est actuellement de 10 jours avant le délai de résiliation. Il passerait à 30 jours, de manière à laisser au locataire le temps de se retourner et d'évaluer la possibilité d'agréer l'augmentation ou de se mettre à rechercher un autre appartement.

Bail commercial: du changement pour les PME

Dans le domaine des baux commerciaux, un changement important doit être mentionné : les parties pourraient désormais convenir que les dispositions de protection actuelles ne s'appliquent pas si l'entreprise locataire réalise un chiffre d'affaires qui dépasse 2,5 millions de francs ou emploie au minimum 20 personnes.

Le nouveau système est plus transparent

Le nouveau système d'indexation se caractérise par sa simplicité, puisque tout locataire connaît ou peut s'informer facilement de la hausse de l'inflation, les chiffres officiels n'étant pas contestés. De même, l'appel à la statistique des loyers comparatifs, pour autant que ses bases soient admises par toutes les parties, est à même de le rassurer. La révision remplacerait avantageusement un

droit actuel formaliste et complexe, devenue l'affaire des spécialistes. Il n'est aujourd'hui presque plus possible à un bailleur privé de gérer un immeuble sans l'aide professionnels.

Du point de vue des dispositions transitoires, il faut signaler que les bailleurs ne pourraient augmenter les loyers selon le nouveau système qu'après avoir adapté les loyers au taux hypothécaire de référence au moment de l'entrée en vigueur de la révision. L'entrée en vigueur du nouveau droit n'aurait lieu, selon l'Office fédéral du logement, qu'en 2006.

Le référendum de l'Asloca

La révision a fait l'objet d'une demande de référendum par l'Association de défense des locataires, qui a récolté quelque 90'000 signatures.

L'ASLOCA adresse deux reproches principaux au projet, qui à ses yeux mélange des éléments de marché avec une garantie d'indexation. D'une part, elle conteste le système des loyers «comparatifs», parce qu'il se base sur les loyers usuels, c'est-à-dire les loyers du marché, et qu'il permettrait aux bailleurs de relever sans autre motif les loyers jusqu'à 15% au-dessus de la moyenne des objets comparables. Selon elle, 97% des loyers sont aujourd'hui au-dessous de cette moyenne, et seraient donc susceptibles d'être augmentés, soit en cours de bail, lors de changement de propriétaire ou lors de changement de locataire. D'autre part, elle critique la possibilité d'indexer les loyers à 100%, puisque ce poste représente déjà 20% de l'indice des prix: les adaptations au renchérissement enclencheraient donc une spirale inflationniste. Il vaut la peine de noter toutefois que la Banque nationale suisse ne partage pas cette analyse et qu'elle estime, au contraire, que le lien actuel entre loyers et taux hypothécaires pose plus de problèmes de politique monétaire que l'indexation au renchérissement.

Milieus immobiliers partagés

Alors que la Société suisse des propriétaires fonciers (HEV), de même que l'Association des investisseurs et administrateurs immobiliers (VIV) et le Schweizerischer Verband der Immobilien-Treuhänder (SVIT) soutiennent la révision, la Fédération romande immobilière (FRI) et l'Union suisse des professionnels de l'immobilier s'y opposent. Si la FRI se félicite de la suppression du lien entre taux hypothécaires et loyers, elle critique plusieurs aspects du projet, notamment le fait que l'indexation ne puisse se faire que pour le terme du contrat; cette disposition signifierait désormais la fin des baux de longue durée – surtout commerciaux – à moins que le bailleur ne

soit prêt à renoncer à des hausses jusqu'au terme du contrat.

Mais c'est surtout de l'appareil statistique qui devra être mis sur pied que les milieux immobiliers romands se méfient: si un certain nombre de paramètres positifs ou négatifs seront considérés, on ne sait pas encore de quelle manière ils seront pris en compte pour vérifier le caractère «abusif» d'un loyer. Le bailleur ne saura pas pour sa part si le loyer proposé est «abusif», à moins que le locataire ne le conteste et fasse appel à la commission de consultation. D'autres inconnues sont relevées, touchant notamment à la prise en compte des disparités régionales ou à l'état d'entretien.

Les propriétaires alémaniques en revanche sont favorables à la modification du Code des obligations. Ils relèvent que la protection contre les congés serait maintenue, et que la solution du Parlement est équilibrée et simple. Le droit actuel est devenu une jungle que seuls les spécialistes réussissent à défricher. Les deux tiers des propriétaires en Suisse sont des privés qui n'ont pas les moyens de s'y aventurer et qui paient cher des erreurs formelles. Avec la révision, tous les aspects complexes et formalistes liés au droit de bail actuel disparaîtraient, au profit d'un système – l'indice des prix – beaucoup plus transparent.

Commentaire

Le droit de bail fait l'objet de controverses permanentes. Sagement, le souverain n'a pas voulu de l'initiative «loyers loyaux», qui maintenait le lien tant décrié entre taux hypothécaires et loyers, et qui en outre bétonnait la protection des locataires, au point de faire fuir les investisseurs de la construction d'immeubles locatifs.

La révision proposée le 8 février prochain est juste du point de vue de la politique économique. La meilleure protection des locataires contre les loyers excessifs réside dans l'investissement immobilier, ce que le nouveau droit encouragerait. Le point fort du projet - la suppression du lien avec les taux hypothécaires - ferait disparaître l'un des aspects les plus problématique et les plus décriés du système actuel.

La révision rend aussi le droit de bail plus simple et plus transparent, puisque les loyers ne dépendraient à l'avenir plus que de l'évolution du renchérissement et des investissements liés aux rénovations.

Méthode de calcul des loyers « comparatifs »

La méthode des loyers comparatifs joue un rôle déterminant dans la révision du droit de bail, puisqu'elle servira à combattre les abus. Elle prendra la forme d'une statistique de loyers ou de méthodes comparables, à l'exemple de la méthode LUV (Lieu d'habitation, Utilité et Valeur foncière), qui s'inspire du principe des «hedonic prices». Selon cette méthode, les locataires paient non pas pour un objet, mais pour deux composantes: le logement et le lieu d'habitation. Ils ne paient pas non plus un loyer pour un logement ou un lieu d'habitation en soi, mais pour leurs caractéristiques, et ce dans la mesure où elles satisfont leurs désirs.

Les paramètres qui donnent de la valeur au logement sont par exemple sa nature, le nombre de pièces, la surface habitable, l'année de construction. La valeur du lieu d'habitation se mesure quant à elle par les possibilités d'accès aux places de travail ou aux commerces, aux écoles et à d'autres services comme l'offre de transports publics; elle peut être influencée positivement par l'exposition du bâtiment (sud), la présence d'une forêt, d'un lac... ou négativement par des nuisances sonores ou l'importance du trafic par exemple.

A partir de ces éléments, la méthode affirme que si l'on connaît le type de logement et la qualité du lieu d'habitation, il devient possible d'en connaître le loyer usuel.

L'étude menée par le professeur Martin Geiger note en particulier que tous les logements récents se retrouvent dans une fourchette de prix de 15%, telle que définie dans la révision du droit de bail. Dans une autre conclusion, l'étude montre que les loyers d'objet comparables se recoupent dans les 3 régions linguistiques. Le critère du lieu d'habitation est aussi important que celui du type de logement.