



Initiative populaire «loyers loyaux»

Le 18 mai, le peuple et les cantons seront appelés à se prononcer sur l'initiative dite «pour des loyers loyaux», lancée par les milieux de protection des locataires. Afin de contrer cette initiative, le Parlement lui oppose une révision du droit de bail à titre de contre-projet indirect. Les reproches principaux émis à l'égard de l'initiative ont trait au fait qu'elle maintient, alors que tout le monde s'en plaint, le lien entre loyers et taux hypothécaires et qu'elle renforce encore la protection des locataires face aux bailleurs. Le contre-projet indirect, contesté par référendum, sera soumis à votation à une date ultérieure.

Dossier: Bail à loyer P6

Non à une initiative dépassée et dommageable

Un texte qui ne supprime pas le lien entre taux hypothécaires et loyers

Vincent Simon

Le droit de bail actuel date de 1990, mais il ne satisfait ni les propriétaires ni les locataires. Les premiers auraient voulu réduire l'arsenal de protection des locataires et passer d'un système de loyers déterminés par les coûts aux loyers libres, ou du moins à une situation plus proche d'un marché libre. La situation du marché du logement au milieu des années 90 s'y serait prêtée, car l'offre était relativement abondante (taux de vacance supérieur à 1,5% dans de nombreux cantons) et les loyers surévalués résultant de la période de haute conjoncture de la fin des années 80 avaient disparu.

Tant le Conseil national que le Conseil des Etats adoptaient ainsi des motions proposant de réviser la législation sur le bail à loyer en vue de passer à un système de loyers libres ou de modifier diverses dispositions favorables aux locataires, dont notamment les possibilités de consignation du loyer ou de sa contestation.

De son côté, l'Association suisse des locataires (ASL) ripostait en lançant son initiative «pour des loyers loyaux». Déposée en mars 1997, celle-ci vise à renforcer les dispositifs de protection des locataires contre les loyers abusifs, les congés ou les hausses de loyers consécutives à un transfert d'immeuble, et encore à empêcher le rendement du capital investi d'être supérieur au taux hypothécaire.

Le couple infernal

Tant les propriétaires que les locataires partageaient en revanche un souci commun, à savoir trouver une alternative aux effets dévastateurs du couplage des loyers et des taux hypothécaires. En effet, l'augmentation des taux hypothécaires constitue pour le bailleur une hausse des coûts qu'il est autorisé à reporter sur les loyers, de façon précisée par l'ordonnance sur le bail à loyer. Ainsi, par exemple, un relèvement de 1/4 de point du taux hypothécaire, s'il reste inférieur à 5%, autorise une adaptation de 3% du loyer.

Les relèvements successifs des taux hypothécaires du début des années 90 jusqu'à un niveau jamais connu auparavant ont entraîné les loyers dans une spirale haussière dont ni les bailleurs ni les locataires n'étaient responsables.

La réponse de l'initiative à cette problématique consiste dans un «lissage» des taux hypothécaires, calculé sur une moyenne de 5 ans. Une telle solution amortirait les hausses brutales des loyers en cas d'augmentations rapprochées des taux.

Position du Conseil fédéral

Dans son message du 15 septembre 1999, le Conseil fédéral a pris position contre l'initiative en proposant une modification du bail à loyer. Il motivait son rejet en expliquant que le texte de l'ASLOCA aurait pour effet de cimenter un système où seuls les coûts sont pris en compte pour permettre d'adapter les loyers. Le gouvernement reconnaissait toutefois la justesse de certaines revendications, tout particulièrement la volonté d'agir sur le problème du couplage taux hypothécaires – loyers.

Dans son constat, le gouvernement notait qu'en période de forte inflation le couplage provoque des hausses de loyers exagérées et rapides, tandis que les baisses sont reportées. Ce problème faisait l'objet de nombreuses critiques, non seulement de la part des bailleurs et des locataires, mais aussi des milieux scientifiques ainsi que des établissements bancaires, souvent cloués au pilori pour des questions qui ne les concernaient pas.

Le gouvernement n'en approuvait pas pour autant la solution proposée, le «lissage» des taux ne faisant que différer les problèmes, sans les régler. Il ajoutait à juste titre aussi, que le maintien d'une référence au taux hypothécaire ne se justifiait plus, eu égard au fait que le taux hypothécaire officiel était de moins en moins représentatif de la réalité, les prêts des instituts financiers ayant tendance à se diversifier en fonction des régions et de la situation des clients.

Dans son projet de révision du bail à loyer, le Conseil fédéral prônait donc les principales mesures suivantes :

- > Suppression du couplage taux hypothécaires – loyers et son remplacement par l'indexation des loyers à l'indice des prix, à raison de 80%.
- > Détermination du caractère abusif des loyers non plus en rapport à un rendement excessif, mais par rapport aux loyers comparatifs.
- > Échelonnement des augmentations de loyers motivées par des investissements entraînant une plus-value ou par un transfert d'immeuble dès qu'elles dépassent 20% du loyer précédent.

En revanche, le gouvernement renonçait à modifier la disposition contre les congés abusifs, celle-ci ayant fait l'objet de moins de controverses que la question des adaptations de loyers. En outre, la révision était équipée de dispositions transitoires qui devaient assurer que les bailleurs ayant accordé des baisses de loyers suite à la baisse des taux hypothécaires ne soient pas désavantagés par rapport à ceux qui ne l'auraient pas fait.

La révision devant les Chambres

Si les débats parlementaires sur l'initiative ont été brefs, les discussions sur le contre-projet indirect ont constitué une véritable saga caractérisée par des divergences relativement importantes et l'épisode avorté du «compromis romand».

Dans son débat d'entrée en matière, en décembre 2000, le Conseil national a ainsi rejeté l'initiative par 112 voix contre 66. Le texte de l'ASLOCA avait obtenu le soutien de la gauche et des Verts, qui refusaient par la même occasion le contre-projet remanié par la commission de la Chambre, révision défavorable aux locataires selon eux.

Dans l'examen du contre-projet, l'attention de la Chambre du peuple se portait tout d'abord sur le niveau à partir duquel un loyer devait être considéré comme abusif par rapport aux loyers usuels dans la localité ou dans le quartier. La majorité se ralliait finalement au niveau de 15% proposé par le Conseil fédéral, contre une proposition de minorité à 20% .

Suivait ensuite la discussion sur le taux d'adaptation des loyers au renchérissement, où trois formules furent débattues: 100% selon les bailleurs, 80% selon le Conseil fédéral et 60% selon une minorité de gauche. Le National optait pour le 80%, considérant à l'image de Pascal Couchepin qu'il fallait éviter une spirale inflationniste, les loyers comptant pour 20% dans l'indice des prix.

Dans la foulée, les conseillers nationaux abandonnaient la clause de sauvegarde proposée par le gouvernement qui aurait permis de fixer un plafond aux adaptations en cas de renchérissement supérieur à 5%. Enfin, la Chambre basse refusait aux bailleurs la possibilité de procéder tous les 4 ans, en plus de la compensation du renchérissement, à une adaptation aux loyers comparables.

Le Conseil des Etats prône une adaptation à 100%

Deuxième Chambre à examiner le dossier, les Etats rejetaient l'initiative populaire par 33 voix contre 5 et approuvaient l'idée d'un contre-projet supprimant le lien entre taux hypothécaires et loyers. Ils modifiaient immédiatement un des points délicats du contre-projet, à savoir le taux d'adaptation à l'indice des prix, et prônaient la compensation intégrale, soit 100%. En outre, les sénateurs décidaient que les bailleurs pourraient adapter les loyers tous les 5 ans à la moyenne des loyers usuels du quartier, mais au plus de 15%. Ils réintroduisaient en revanche la disposition permettant au Conseil fédéral de limiter les adaptations en cas de renchérissement supérieur à 5%.

La solution «romande» entre en jeu

A la suite de ces décisions divergentes, le Conseil national reprenait les débats de fond en comble. C'est à ce moment qu'une solution de compromis élaborée conjointement par l'Union suisse des professionnels de l'immobilier, la Fédération romande immobilière et l'ASLOCA trouvait la faveur de sa commission. Dans cette proposition élaborée par les partenaires sociaux, la référence au taux hypothécaire était abandonnée et l'adaptation à l'indice des prix était limitée à 80%. Bailleurs et locataires pouvaient néanmoins exiger les uns des hausses et les autres des baisses en cas de rendement insuffisant ou excessif. L'acceptation de ce modèle aurait entraîné le retrait de l'initiative «pour des loyers loyaux».

Cette solution était toutefois rejetée par la majorité du Conseil national, qui revenait à un projet plus proche de celui des Etats. Suite à cela, l'élimination des divergences reprenait. Au final, et après une séance de conciliation, le contre-projet prévoit les éléments suivants :

- > Le loyer est considéré comme abusif s'il dépasse de plus de 15% les loyers usuels de la localité ou du quartier (Initiative : s'il procure un rendement abusif ou s'il est supérieur au loyer statistique moyen).
- > Le loyer peut être adapté au renchérissement, à raison de 100% de l'indice des prix des deux années précédentes (Initiative : adaptation à l'évolution du

taux hypothécaire lissé sur 5 ans; adaptation à l'indice des prix à hauteur de 40%).

- > En cas de changement de propriétaire, les loyers peuvent être adaptés de 10% au maximum par an du montant du loyer précédent, sous réserve d'abus (Initiative : augmentation possible sous réserve que la chose louée ne procure par un rendement excessif).
- > Le locataire peut invoquer le caractère abusif du loyer 30 jours après la signature du contrat, s'il a été contraint de conclure le bail par nécessité personnelle ou familiale par exemple, ou si le loyer a été considérablement augmenté par rapport au loyer précédent (Initiative : contestation possible si le loyer est estimé abusif).
- > Si l'inflation dépasse 5% durant deux années consécutives, le Conseil fédéral peut ordonner une réduction du taux d'adaptation.
- > En cours de bail, le locataire peut invoquer tous les 5 ans la statistique des loyers pour vérifier le caractère abusif ou non de son loyer.

Cette version du contre-projet fait l'objet d'une demande de référendum lancée par l'ASLOCA. L'organisation de défense des locataires affirme notamment que le contre-projet supprime les loyers basés sur les coûts et entérine le passage aux loyers libres ; qu'il faciliterait les hausses de loyers alors que la loi actuelle implique de les justifier soigneusement ; et que les loyers s'aligneraient sur les loyers les plus élevés. Les signatures ont été déposées le 3 avril ..

Commentaire

L'initiative «pour des loyers loyaux» affiche plus de défaut que de qualités. En maintenant le fameux couple «taux hypothécaires – loyers» tant décrié, elle fait survivre un taux de référence fantôme. En renforçant, alors que le besoin n'existe pas, la protection des locataires, elle bétonne un droit de bail actuel accessible uniquement aux spécialistes.

En fixant un rendement maximum équivalent au taux hypothécaire, elle fait perdre un demi-point aux bailleurs par rapport au système actuel ; en empêchant les loyers de dépasser une moyenne statistique - dont on se demande comment elle pourra être tenue à jour - elle tire les loyers plus élevés vers le bas et refroidit les velléités d'investissement. Comment les investisseurs obtiendraient-ils ainsi un rendement suffisant, si ce n'est en revoyant à la baisse la qualité des logements ?

En supprimant le critère des loyers usuels dans le quartier – l'initiative efface un des derniers éléments de marché. En limitant le droit du propriétaire à disposer de son bien, elle va au-delà de la lutte contre les congés abusifs et contrevient à la garantie de la propriété.

Texte de l'initiative « pour des loyers loyaux »

L'initiative populaire a la teneur suivante, basée sur la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999:

Art. 109, al. 1, deuxième phrase, et al. 3 (nouveau)

1 . . . Elle légifère pour protéger les locataires contre les loyers et autres prétentions abusifs des bailleurs, sur l'annulabilité des congés injustifiés et sur la prolongation du bail limitée dans le temps.

3 Les dispositions selon l'al. 1 se fondent sur les principes suivants:

- a. les loyers initiaux sont abusifs lorsqu'ils permettent au bailleur d'obtenir un rendement excessif de la chose louée ou lorsqu'ils résultent de coûts excessifs. Sont excessifs les coûts qui entraînent des loyers supérieurs aux loyers statistiques moyens pour des objets comparables. Le capital exposé aux risques est rémunéré au maximum au taux des intérêts hypothécaires selon la let. b;
- b. en cours de bail, les loyers ne peuvent varier que dans la mesure nécessaire à compenser l'évolution prouvée des coûts depuis le début du bail, à rémunérer les prestations supplémentaires du bailleur et à sauvegarder le pouvoir d'achat du capital exposé aux risques. La variation du taux hypothécaire est calculée sur la base de moyennes établies sur cinq ans;
- c. en cas de transfert de l'immeuble, les loyers peuvent être adaptés au niveau admissible pour les loyers initiaux selon la lettre a. Les hausses doivent être échelonnées lorsqu'elles dépassent 10 %;
- d. les cantons peuvent prévoir que seules peuvent être facturées comme frais accessoires les prestations qui varient selon la consommation des locataires;
- e. les loyers initiaux, de même que les hausses de loyer et les autres prétentions du bailleur sont notifiés et motivés sur une formule officiellement autorisée, mentionnant qu'ils peuvent être contestés. A défaut, le loyer initial ne pourra dépasser le loyer du locataire précédent et les hausses et autres prétentions sont nulles;
- f. la législation peut prévoir des exceptions aux lettres a, b et c pour les loyers des logements d'utilité publique et pour les contrats-cadre ayant force obligatoire générale au sens de l'al. 2. Ces exceptions doivent toutefois offrir une protection équivalente contre les loyers et autres prétentions abusifs du bailleur. Des dispositions spéciales peuvent être appliquées aux loyers contrôlés par l'autorité;
- g. le bailleur doit prouver que son congé intervient pour un motif justifié. Le congé du bailleur est injustifié lorsqu'il ne répond pas à un intérêt digne de protection ou est disproportionné, en particulier lorsqu'il est prononcé:
 - parce que le locataire, de bonne foi, fait valoir ses droits ou pour l'empêcher de les faire valoir,
 - pour procéder à des modifications, rénovations ou démolitions disproportionnées,
 - pour augmenter le loyer du bail en cours ou d'un nouveau bail,
 - pour transformer l'immeuble en propriété par étage ou en une forme analogue de propriété,
 - pour amener le locataire à acquérir la chose louée.

Art. 197, ch. 1

Dispositions transitoires de l'art. 109 (Bail à loyer)

1 Dans l'année suivant l'acceptation de l'art. 34septies, al. 1, 2e phrase, et al. 3, en votation populaire, le Conseil fédéral édicte, par voie d'ordonnance, les dispositions d'application nécessaires qui resteront en force jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation. Ce faisant il peut déroger aux articles du titre huitième du Code des obligations contrairement aux nouvelles dispositions constitutionnelles. Il prévoit que la moyenne des taux hypothécaires selon l'art. 109, al. 3, let. b, sera calculée durant les cinq premières années, sur la base de la moyenne des années écoulées depuis l'entrée en vigueur des dispositions d'application. Les loyers ne peuvent être modifiés que si le taux hypothécaire moyen varie d'au moins un demi-pourcent par rapport au taux sur lequel se fonde la dernière fixation de loyer.

2 La Confédération, en collaboration avec les cantons, détermine dans les deux ans suivant l'acceptation de l'art. 109, al. 3, en votation populaire, les loyers statistiques d'objets locatifs comparables selon l'emplacement, la grandeur, l'équipement, l'état et l'époque de construction des immeubles.