

# Troisième objet

## Initiative populaire «pour des loyers loyaux»

■ La question à laquelle vous devez répondre est la suivante:

**Acceptez-vous l'initiative populaire  
«pour des loyers loyaux»?**

Le Conseil national a rejeté cette initiative par 102 voix contre 60, le Conseil des États par 35 voix contre 4.

# 3

## ■ Un sujet très discuté

Environ 70% des habitants de notre pays sont locataires. La question des loyers fait donc traditionnellement l'objet de discussions politiques intenses. Le droit de bail actuel est entré en vigueur en 1990. Il devait apporter des solutions durables, mais depuis son adoption, bailleurs et locataires ne cessent de réclamer des amendements. Deux revendications prédominent: l'adaptation du montant des loyers et la protection contre les abus.

## ■ Que demande l'initiative?

L'Association suisse des locataires, qui a lancé l'initiative, demande que les baisses des taux hypothécaires, et pas seulement les hausses, soient répercutées sur les loyers. Voilà pourquoi elle veut que la variation du taux hypothécaire soit calculée sur la base de moyennes établies sur cinq ans. Elle veut encore réglementer autrement l'adaptation des loyers en cours de bail, renforcer les dispositions sur les loyers initiaux abusifs, limiter les hausses et les échelonner si l'immeuble change de propriétaire, étendre la protection des locataires contre les congés. Elle veut enfin que la législation prévoit des règles spéciales pour les loyers des logements d'utilité publique, dont les bailleurs sont des coopératives ou des fondations.

## ■ Conséquences de l'initiative

L'initiative permettrait certes de mieux répercuter les baisses des taux hypothécaires sur les loyers, mais elle ne supprime pas le lien problématique des loyers

aux taux. Elle bétonne même la seule méthode d'adaptation des loyers qui resterait: celle du calcul en fonction des coûts du bailleur. Le marché du logement perdrait toute la souplesse voulue. En outre, l'extension de la protection contre les abus que l'initiative exige limiterait beaucoup trop les droits des propriétaires. Cela pourrait avoir des conséquences fâcheuses sur les investissements dans la construction de logements, dont pâtiraient à coup sûr les locataires.

## ■ Position du Conseil fédéral et du Parlement

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent cette initiative parce qu'elle est trop rigide, qu'elle s'appuie sur un système dépassé et qu'elle aurait des incidences indésirables sur le marché du logement. La modification du droit du bail que le Parlement a adoptée en décembre 2002 apporte des solutions bien plus convaincantes. Ce contre-projet indirect satisfait en effet certaines revendications justifiées de l'initiative sans en avoir les inconvénients. Il prévoit par exemple que l'augmentation des loyers ne sera plus liée à celle des taux hypothécaires, mais à l'inflation. Il apporte aussi une amélioration dans la manière d'apprécier le caractère abusif d'un loyer.

# Texte soumis au vote

## Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «Pour des loyers loyaux»

du 12 mars 2002



(Préambule)

### Art. 1

<sup>1</sup> L'initiative populaire du 14 mars 1997 «Pour des loyers loyaux» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> L'initiative<sup>1</sup>, adaptée à la Constitution du 18 avril 1999, a la teneur suivante:

I

La Constitution est modifiée comme suit:

*Art. 109, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, et al. 3 (nouveau)*

<sup>1</sup> ... Elle [la Confédération] 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.

<sup>3</sup> 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;

3

<sup>1</sup> Ayant été déposée sous le régime de l'ancienne constitution, l'initiative populaire se référerait encore à celle-ci. Dans le texte de l'initiative, le Parlement a adapté la numérotation et la présentation des articles à la nouvelle Constitution.

- 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.

## II

Les dispositions transitoires de la Constitution sont modifiées comme suit:

*Art. 197, ch. 2 (nouveau)*

### 2. Dispositions transitoires ad art. 109 (Bail à loyer)

<sup>1</sup> Dans l'année suivant l'acceptation de l'art. 109, al. 1, 2<sup>e</sup> 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 contraires 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.

<sup>2</sup> 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.

## Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

# Les grandes différences en résumé

Droit actuel	Initiative	Contre-projet
<b>Quand un loyer est-il abusif?</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quand il entraîne un rendement excessif de la chose louée</li> <li>• Quand il résulte d'un prix d'achat manifestement excessif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quand il entraîne un rendement excessif de la chose louée</li> <li>• Quand il résulte de coûts excessifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quand il dépasse de plus de 15% le loyer d'un logement comparable</li> </ul>
<b>Quand le bailleur peut-il augmenter le loyer?</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si le taux hypothécaire a augmenté</li> <li>• Si les frais d'entretien et d'exploitation ont augmenté</li> <li>• S'il fournit des prestations supplémentaires</li> <li>• Pour maintenir le pouvoir d'achat du capital exposé aux risques</li> <li>• Pour adapter le montant du loyer aux loyers pratiqués dans le quartier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si le taux hypothécaire lissé (calculé sur la base de moyennes établies sur 5 ans) a augmenté</li> <li>• Si les frais d'entretien et d'exploitation ont augmenté</li> <li>• S'il fournit des prestations supplémentaires</li> <li>• Pour maintenir le pouvoir d'achat du capital exposé aux risques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une fois par an, en proportion de l'inflation calculée d'après la hausse de l'indice suisse des prix à la consommation (au maximum 100% de l'augmentation moyenne des 2 années civiles précédentes)</li> <li>• S'il fournit des prestations supplémentaires</li> </ul>
<b>Quand le locataire peut-il exiger le contrôle de son loyer?</b>		
<p>Il peut demander une diminution de son loyer si les bases du calcul du loyer ont considérablement changé</p>	<p>Il peut demander une diminution de son loyer si les bases du calcul du loyer (notamment le taux hypothécaire lissé) ont considérablement changé</p>	<p>Tous les 5 ans, sur la base du loyer d'un logement comparable</p>
<b>En cas de changement de propriétaire, quand le bailleur peut-il augmenter le loyer?</b>		
<p>S'il ne résulte pas d'un prix d'achat excessif</p>	<p>S'il n'entraîne pas de rendement excessif ni ne résulte de coûts excessifs; dans ce cas, l'augmentation ne doit pas dépasser 10% par an du montant du loyer précédent</p>	<p>Dans la mesure des loyers comparables, mais de 10% par an au maximum du montant du loyer précédent</p>
<b>Quand le locataire peut-il contester le congé qui lui a été signifié?</b>		
<p>S'il est abusif</p>	<p>En cas de motif injustifié, à charge pour le bailleur de prouver que le congé qu'il lui a signifié intervient pour un motif justifié</p>	<p>S'il est abusif</p>



# Arguments du comité d'initiative:

## «Pour des loyers loyaux»

Les locataires sont actuellement les dindons de la farce. Ils subissent les défauts du droit du bail existant et sont menacés par la révision votée fin 2002 par le Parlement fédéral qui provoquerait une avalanche de hausses des loyers. Pour cette raison, l'ASLOCA a lancé un référendum contre cet inacceptable contre-projet. Notre initiative «pour des loyers loyaux» représente donc l'unique solution raisonnable car elle seule garantit une modération à long terme des loyers.

Aujourd'hui, lorsque le taux des intérêts hypothécaires augmente, les loyers sont fortement majorés. En revanche, quand le taux baisse, les loyers ne sont pas réduits ou pas assez. Cela a pour conséquence que les locataires paient injustement 5 milliards de francs par année aux propriétaires. Notre initiative garantit aux locataires de profiter automatiquement des baisses du taux hypothécaire.

Notre initiative exclut les processus de hausses explosives des loyers, non seulement en cas de variation du taux hypothécaire mais aussi en cas de changement de locataire, de vente de l'immeuble et après des travaux de rénovation.

Notre initiative améliore la protection contre les congés dont les locataires sont souvent victimes surtout en période de pénurie de logements, comme actuellement.

Notre initiative corrige le droit actuel de manière raisonnable. Elle maintient le droit pour les propriétaires d'obtenir un bon rendement de leurs investissements. Les bailleurs honnêtes n'ont rien à craindre et la construction de logements n'est pas mise en danger. Seuls les bailleurs qui abusent ou qui spéculent sont visés par notre initiative. Par contre, l'initiative «pour des loyers loyaux» améliore à juste titre la protection des locataires, soit celle du 70% de la population.»

# Avis du Conseil fédéral

## 3

**L'initiative est inadéquate parce qu'elle maintient le lien problématique des loyers aux taux hypothécaires et qu'elle veut que les loyers soient calculés uniquement en fonction des coûts des bailleurs. En outre, elle complique encore le droit de bail actuel. Ses revendications sont en partie justifiées, mais la modification du droit du bail votée par le Parlement permettra d'éliminer bien mieux les insuffisances du droit. Le Conseil fédéral rejette l'initiative notamment pour les raisons suivantes:**

### ■ Les points faibles du droit actuel

Le droit de bail actuel a, en gros, trois points faibles: les loyers sont couplés au taux hypothécaire; les dispositions sur les loyers abusifs sont très difficiles à appliquer; enfin le droit du bail est au total si compliqué qu'il provoque de nombreux litiges entre locataires et bailleurs. La présente initiative ne résout aucun de ces problèmes.

### ■ Le couplage des loyers aux taux hypothécaires est dépassé

L'initiative veut maintenir la référence au taux hypothécaire pour le calcul des loyers. Contrairement au droit actuel, elle exige que la variation de ce taux soit calculée sur la base de moyennes établies sur cinq ans. Or le Conseil fédéral estime que cela ne supprimera pas les hausses des loyers si critiquées, car l'initiative renforce le lien très insatisfaisant des loyers au taux hypothécaire. Le Conseil fédéral et le Parlement veulent eux abandonner totalement ce système, étant donné que la répercussion des baisses des taux sur les loyers a rarement lieu, que les hausses des taux entraînent des augmentations massives des loyers et que la formation des prix sur le marché des hypothèques diffère totalement de la formation des prix sur le marché du logement. Enfin, le couplage en question ne peut fonctionner que si le taux hypothécaire est le même pour tous, ce qui est de moins en moins le cas.

## ■ Le contre-projet est plus adéquat

Le contre-projet<sup>1</sup> indirect voté par le Parlement en décembre 2002 introduit une nouveauté de taille: l'indexation des loyers sur l'inflation, qui est calculée d'après l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation et qui remplace l'adaptation des loyers d'après les taux hypothécaires. Le Conseil fédéral et le Parlement veulent que l'évolution des loyers soit désormais plus régulière et qu'il n'y ait plus de hausses brutales. Comme les salaires progressent généralement en fonction de l'inflation, l'augmentation des loyers devrait se faire au même rythme que l'augmentation des salaires.

## ■ Protection contre les congés: l'initiative va trop loin

L'initiative veut étendre considérablement la protection des locataires contre les congés. Elle donne une liste de motifs qui rendraient un congé injustifié et qui permettraient donc de le contester en justice. En outre, ce serait au bailleur de prouver qu'il a donné le congé pour un motif «justifié». L'initiative limite donc beaucoup trop les droits de propriété des bailleurs, ce qui pourrait avoir des incidences graves sur l'offre de logements et de locaux commerciaux. Les dispositions actuelles sur la protection contre les congés ayant globalement fait leurs preuves, il n'est pas nécessaire de les modifier.

## ■ Loyer initial: l'initiative est superflue

L'initiative veut nettement élargir les dispositions sur le loyer initial. Or ces dispositions, qui datent de 1990, sont le résultat d'un compromis qui avait été alors âprement négocié et qu'on ne peut donc abandonner à la légèreté. La solution

actuelle a prouvé qu'elle était parfaitement viable. Pour simplifier l'application du droit, le contre-projet indirect prévoit du reste que tout nouveau locataire d'un logement pourra contester le montant du loyer initial après avoir signé le bail et non plus uniquement si certaines conditions sont remplies.

## ■ Un nouvel instrument: le loyer d'un logement comparable

L'initiative ne fait aucune proposition valable sur la question, pourtant centrale, de savoir quand un loyer est abusif. Le contre-projet indirect prévoit par contre un changement de système qui simplifiera l'application du droit et qui mettra le holà aux hausses brutales des loyers. Sera désormais abusif le loyer qui dépasse de plus de 15% le loyer d'un logement comparable. Pour calculer le loyer d'un logement comparable, on considérera les caractéristiques du logement (âge ou nombre de pièces par ex.) et son emplacement (proximité des emplois ou exposition aux nuisances par ex.). Le locataire pourra exiger le contrôle de son loyer tous les cinq ans, qu'une augmentation lui ait été signifiée ou non.

## ■ L'initiative est contre-productive

Cette initiative ne peut satisfaire les intérêts des locataires qu'à court terme. A long terme, les investisseurs pourraient en effet se détourner du marché du logement. Il en résulterait une aggravation de la pénurie de logements, dont les locataires seraient les premiers à pâtir.

**Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement vous recommandent de rejeter l'initiative populaire «pour des loyers loyaux».**

<sup>1</sup> Le contre-projet consiste en une modification du Code des obligations (Feuille fédérale 2002 7652). On peut le consulter sur Internet à l'adresse: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) ou en commander une copie à: OFCL, Vente des publications, 3003 Berne. Il n'est pas sûr qu'il entre en vigueur car le référendum a été saisi.