

Consultation fédérale
Modification du Code des obligations (bail à loyer)
Annexe à la réponse du Conseil d'Etat du Canton de Vaud

Remarques article par article

Article 253b al. 2 CO (Dispositions concernant la protection contre les loyers abusifs)

Les dispositions protectrices contre les loyers abusifs ne sont pas applicables aux appartements et maisons familiales de luxe d'une surface habitable nette de plus de 150m². Le remplacement du critère actuel de six pièces et plus par la surface nette habitable nous paraît opportun pour autant que ce critère soit cumulatif avec la notion de "luxe", comme explicité dans le commentaire. Nous nous demandons dans quelle mesure il ne serait pas judicieux de prévoir une disposition analogue pour les locaux commerciaux.

Articles 269 I CO (Loyers abusifs - Loyer initial des locaux d'habitation) et 270 (Contestation du loyer initial - demande de réduction de loyer)

Le projet mis en consultation prévoit que le caractère abusif ou non d'un loyer pourra être déterminé uniquement après la conclusion du bail, dans le cadre de la contestation du loyer initial d'un local d'habitation.

Le caractère abusif sera déterminé sur la base des loyers comparatifs. Pour définir ces loyers, il est prévu d'utiliser les modèles dits hédoniques. Selon le projet, il s'agit de bases de données statistiques établies par une unité administrative, après avoir associés à l'élaboration de cet instrument les organisations des bailleurs et locataires, ainsi que d'autres instances spécialisées, par exemple les services de statistiques et divers instituts supérieurs. La fourchette déterminante des loyers d'objets comparables est déterminée "par rapport à la valeur moyenne nationale des loyers statistiquement représentatifs de locaux comparables". Le projet prévoit que la fourchette déterminante comprend 90% des loyers, 5% des loyers se situant au-dessus de cette fourchette, 5% des loyers se situant au-dessus de celle-ci. Les loyers qui seront considérés comme étant abusifs seront ceux qui se situeront au-dessus de la fourchette déterminante.

Nous ignorons, en l'état, sous quelle forme se présentera cette statistique qui permettra aux instances judiciaires, par des comparaisons, de déterminer si le loyer initial est abusif ou non. Le rapport explicatif ne permet pas non plus de déterminer si la mise en place de cet instrument et son actualisation par la suite impliqueront de nouvelles charges financières pour les services cantonaux de la statistique ou si les données actuellement disponibles au niveau national permettront d'établir cet instrument sans nouvelles charges financières pour les cantons. Dans tous les cas, le Canton de Vaud s'oppose à toute nouvelle charge en la matière et considère qu'il appartient à la Confédération de mettre en oeuvre les outils adéquats permettant l'établissement et l'adaptation ultérieure de cet instrument qui sera utilisé pour déterminer si le loyer initial est abusif ou non.

Le rapport explicatif précise que seuls les autorités de conciliation et les tribunaux auront accès à cet instrument. Dès lors, on peut imaginer que les parties (locataires et bailleurs) ouvrent action devant les instances susmentionnées uniquement pour prendre connaissance des loyers comparatifs. Réserver l'accès aux seules autorités précitées, c'est faire du droit du bail un domaine où l'Etat refuse aux parties l'accès aux informations nécessaires pour juger du bien-fondé de leur position avant l'introduction d'une procédure. Cette connaissance réservée semble d'autant plus inopportune au vu de l'importance quasi-légale que revêtira la statistique, dont la valeur est confirmée aux articles 269 I al. 5 et 270 du projet. Préciser dans le rapport explicatif que *"les locataires et propriétaires peuvent se faire une idée des loyers usuels sur le plan local à travers de nombreuses informations disponibles sur Internet"* est tout simplement incongru.

Le système prévu pour l'accès à cet outil est incompatible, à notre avis, avec toute la réflexion sur la publicité des lois, l'économie de procédure et la ligne directrice du projet sur l'amélioration de la transparence (page 3 du rapport explicatif). Pour ces raisons, le Canton de Vaud n'est pas favorable à l'accessibilité réservée aux tribunaux. Cette question doit, à notre avis, être expressément mentionnée dans le CO.

Par ailleurs, l'actualisation de cet instrument donnera lieu à des contestations en rapport notamment avec la classification des logements pris en compte dans une catégorie ou une autre. Le projet n'indique ni comment devront être réglés ces litiges, ni l'autorité compétente.

Concernant les critères de comparaison déterminants, bien qu'il soit précisé que la liste n'est pas exhaustive, nous proposons l'ajout de la période de rénovation. Nous relevons également que le rapport explicatif ne précise pas si la période de construction concerne l'immeuble ou le local d'habitation lui-même.

Les pratiques différentes sur le marché du logement suisse en matière de facturation des frais accessoires ne doivent pas, à notre avis, être négligées lors de la mise en place de l'outil permettant d'avoir des loyers comparatifs.

Au sujet des statistiques cantonales ou communales qui peuvent obtenir la reconnaissance au niveau fédéral pour être utilisées comme base des loyers comparatifs, nous notons que cette disposition a été rédigée en pensant aux grandes communes qui organisent des relevés statistiques. Il faudra toutefois veiller à faire référence à la taille des communes pouvant y recourir, par exemple dans les "modèles de relevés statistiques" de l'art. 269 I al. 5. En effet, on pourrait imaginer qu'une commune comptant très peu d'habitations soit à même de fournir la quasi totalité des informations sur les logements sur son territoire, mais représente néanmoins un marché trop localisé et limité pour être significatif en termes de référence. A l'opposé, on pourrait imaginer qu'un modèle puisse être éventuellement étendu à des communes proches.

Au surplus, nous nous interrogeons sur la cohérence de cette exception "régionale" par rapport au système en lui-même qui implique un outil de statistique uniforme au niveau national établi sur la base de la méthode hédonique selon laquelle les logements sont recherchés pour leurs différentes caractéristiques publiques (p. ex. l'absence de bruit, la qualité des écoles, la proximité des transports publics, la sécurité du quartier, etc.) et privées (p. ex. nombre de pièces, cuisine agencée, balcon, jardin, vue, surface, etc.). Nous notons que la précision concernant *"l'alignement des loyers sur l'inflation et, ainsi, sur l'évolution générale des salaires"* nous semble peu adéquate. En effet, comme vous le savez, l'indexation des salaires ne fait pas l'objet d'une disposition légale impérative.

Article 269a II (Loyer initial des locaux commerciaux)

Contrairement à ce qui est prévu pour les locaux d'habitation, le caractère abusif du loyer des locaux commerciaux doit être examiné au stade de la contestation du loyer initial sur la base des critères usuels du quartier. Nous saluons l'assouplissement par rapport au système en vigueur puisque les limites des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier seront établies à l'aide de trois objets comparables au lieu de cinq actuellement, malgré le fait que cette méthode demeure difficile d'application. Comme mentionné dans nos remarques sur l'art. 253b al. 2 du projet, il serait judicieux d'examiner la possibilité d'extraire certains locaux commerciaux du champs d'application des loyers abusifs. A toutes fins utiles, nous signalons que le renvoi de l'art. 12 al. 1 OBLF à l'art. 269a let b CO ne sera plus conforme dans l'hypothèse de l'adoption du projet mis en consultation.

Article 269b I (Adaptation du loyer en cours de bail - Principes)

Le projet mis en consultation énumère, de manière exhaustive, les motifs admissibles pour l'augmentation du loyer en cours de bail, soit l'évolution de l'IPC, l'application d'une convention (loyers échelonnés et le chiffre d'affaires pour un bail commercial), l'application des recommandations d'un contrat-cadre et les prestations supplémentaires du bailleur. Nous saluons la clarté de cette disposition.

Articles 269c II (Adaptation à l'indice suisse des prix), 270a (Demande de réduction de loyer en cours de bail) et 269g (Augmentations de loyer et autres modifications unilatérales du contrat par le bailleurs)

L'art. 269c II n'indique pas explicitement que l'indexation ne pourra avoir lieu qu'une fois par année, ce qui est regrettable. En retenant l'IPC comme seul facteur de référence pour une hausse de loyer en cours de bail, la simplification majeure du processus de modification des loyers est atteinte.

Le rapport explicatif précise le report intégral de l'IPC (100%) pour adapter le loyer en cours de bail. L'art. 269c II laisse la possibilité au bailleur de procéder à une adaptation totale ou partielle et "s'il y renonce d'effectuer un rattrapage plus conséquent par la suite". Bien que l'éventuelle baisse de l'IPC puisse profiter au locataire, dans les faits, la régression de l'indice constatée ces dernières années est marginale. Par ailleurs, comme explicité en page 9 du rapport, les coûts du logement et de l'énergie représentent déjà environ 25% du panier-type pris en compte pour mesurer l'évolution des prix des marchandises et des services représentatifs de la consommation des ménages privés (IPC). Cependant, s'agissant d'un élément primordial du nouveau système proposé qui résulte des longues discussions et négociations paritaires, nous nous rallions à la solution retenue.

Concernant la baisse du loyer en cours de bail, nous constatons que l'art. 269c al. 2 prévoit que "lorsque l'indice a diminué, le bailleur doit abaisser le loyer en conséquence", alors que l'art. 270a al. 1 let. a prévoit que "le locataire peut demander une diminution de loyer pour le prochain terme de résiliation si l'IPC établi une ou plusieurs années après la conclusion du bail est inférieur à celui qui a été retenu à la conclusion du bail ou à la dernière augmentation du loyer". Puisque le bailleur doit automatiquement abaisser le loyer lorsque l'IPC diminue, il est difficile de déterminer le but exact de l'art. 270a al.1 let a. Par ailleurs, nous ignorons si une sanction a été prévue pour le cas de non respect de l'obligation imposée au bailleur à l'art. 269c al. 2 du projet mis en consultation.

En outre, les articles 269g al. 1 et 270a du projet posent la difficulté suivante: ils soumettent l'entrée en vigueur des adaptations de loyer (hausses et baisses) aux termes de résiliation. Les loyers indexés, régis actuellement par l'art. 269c CO, échappent à l'application des articles 269d et 270a CO. En effet, les adaptations des loyers indexés sont admissibles en cours de bail, en cas de bail de durée déterminée, et en dehors de termes de résiliation en cas de bail de durée indéterminée. Ce point mérite, à notre avis, une clarification. Est-ce que le législateur entend exclure toute adaptation de loyer en cours de bail dans le cadre des contrats de durée déterminée ou des contrats de durée indéterminée prévoyant des termes de résiliation peu rapprochés?

Article 269e IV (Prestations supplémentaires du bailleur)

L'alinéa 2 de cette disposition rend impossible l'augmentation du loyer dans l'année qui suit le début de la location au motif d'améliorations entraînant une plus-value. Cette règle est assortie de l'exception qui permet ce type d'augmentation seulement lorsqu'elle a été annoncée au locataire *"par écrit au moment de la conclusion du bail"*. Nous nous demandons s'il ne serait pas adéquat d'introduire une exception au bénéfice du bailleur lorsque les travaux à plus-value sont effectués en relation avec des travaux non prévisibles et urgents.

Article 269f C (Bailleurs de logements d'utilité publique)

Cette disposition introduit la possibilité pour le Conseil fédéral d'édicter des dispositions spéciales concernant la fixation des loyers, sur la base du coût de revient, applicable "aux bailleurs de logements d'utilité publique". Nous comprenons qu'il s'agit des immeubles au bénéfice de l'aide fédérale au logement en application de la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modéré (LOG) du 21 mars 2003. Ces immeubles sont propriété des maîtres d'ouvrage d'utilité publique au sens des articles 33 et suivants LOG, qui répondent aux critères précis de reconnaissance par le Confédération, de fixation et d'adaptation des loyers en application des dispositions de l'Ordonnance encourageant le logement à loyer ou à prix modérés du 26 novembre 2003 (OLOG).

Bien que ce régime d'exception soit légitime en raison des particularités des logements au bénéfice de l'aide fédérale, nous estimons qu'une clarification est nécessaire, en tout cas dans le rapport explicatif, concernant la distinction entre l'art. 269f du projet et l'art. 253b al. 3 CO, qui n'a pas été modifié par le projet mis en consultation, et qui prévoit que *"les dispositions relatives à la contestation des loyers abusifs ne s'appliquent pas aux locaux d'habitation en faveur desquels des mesures d'encouragement ont été prises par les pouvoirs publics et dont le loyer est soumis au contrôle d'une autorité."* L'art. 253b al. 3 CO est applicable à l'ensemble du parc immobilier suisse qui bénéficie d'une aide cantonale au logement selon le dispositif légal cantonal. Les loyers de ces immeubles, dont la construction ou la rénovation a été possible avec l'aide cantonale au logement, sont fixés et contrôlés par les autorités administratives cantonales, selon les critères cantonaux. A notre sens, afin d'améliorer la transparence en la matière, il serait judicieux d'introduire dans le CO un chapitre distinct concernant les logements subventionnés. Ainsi, l'Office fédéral du logement devrait envisager une analyse globale du système d'aide fédérale, mais également des systèmes cantonaux en matière d'aide au logement.

Dispositions transitoires

Le projet prévoit la mise en place d'un système transitoire pour une durée de cinq ans permettant aux bailleurs d'adapter les loyers pendant cette période, selon le droit

actuellement en vigueur et tant que le taux hypothécaire de référence ne dépassera pas 4,5%. La cohabitation de deux systèmes de fixation de loyers apparaît relativement compliquée et, pour les instances judiciaires, source possible d'augmentation du volume des litiges portés devant les tribunaux. Cette période pourra également inciter certains bailleurs à adapter les loyers en cours au maximum des possibilités légales actuelles. Par ailleurs, nous regrettons que la forme de la communication faite au locataire du moment précis du passage au nouveau droit ne soit pas évoquée dans le rapport explicatif.
